

Minería en los márgenes: entre la estrategia de integración estatal y el proceso de fragmentación territorial en la región atlántica de Panamá

Mining on the margins: between the strategy of state integration and the process of territorial fragmentation in the Atlantic region of Panama

Jérôme Fresneau

*Universidad de Guyana Francesa
Cayena, Guyana Francesa
je.fresneau@gmail.com*

RESUMEN. En este artículo, describimos la dinámica multifacética de la inscripción del proyecto minero Cobre Panamá en el espacio local al cuestionar los métodos de construcción de un nuevo territorio de extracción organizado por y para la explotación de los recursos mineros. Para eso, ubicamos el desarrollo de las actividades mineras en la región atlántica panameña dentro de un proceso más amplio con voluntad de integración territorial y política de un espacio del territorio nacional, hasta ahora, en situación de margen. Esto demuestra cómo la minería puede movilizarse sobre un espacio mediante una estrategia política de reordenamiento territorial y con pleno ejercicio de la soberanía nacional.

El ejemplo del desarrollo de la mina Cobre Panamá en la región atlántica panameña atestigua la complejidad de los procesos territoriales inducidos por la inserción de actividades extractivas. Por un lado, el diseño de las infraestructuras mineras de Cobre Panamá responde a una lógica de aislamiento e inmunización frente a su territorio receptor. Por otra parte, la inserción de un proyecto extractivo de gran escala en un espacio de margen nacional necesariamente produce integración territorial, variada naturaleza e intensidad.

Más allá de esta observación, demostramos que las modificaciones de los diversos marcos de gobernanza asociados a la minería (es decir, la evolución del marco político-administrativo y de los marcos de gestión de las relaciones comunitarias) son una de las modalidades de la integración territorial. Estas dinámicas de integración son, en particular, el resultado de la privatización de la gobernabilidad local a través del establecimiento, por parte de la empresa, de mecanismos específicos para supervisar las relaciones comunitarias.

PALABRAS CLAVE. Extractivismo, márgenes territoriales, integración territorial, gobernanza minera, Panama.

ABSTRACT. In this paper, we describe the multifaceted dynamics of the Cobre Panama mining project in the local space by questioning the modalities of construction of a new extraction territory organized by and for the exploitation of mining resources. To do this, we place the development of mining activities in the Panamanian Atlantic region within a broader process of desire for territorial and political integration of a space until then in a marginal situation vis-à-vis the national territory. This demonstrates how mining can be mobilized in a political strategy of territorial reorganization and full exercise of national sovereignty over an area.

The example of the development of the Cobre Panama mine in the Panamanian Atlantic region demonstrates the complexity of the territorial processes induced by the insertion of extractive activities. On the one hand, the design of Cobre Panama's mining infrastructure responds to a logic of isolation and immunization with respect to its host territory, seeking through different mechanisms to protect itself from its threats and dangers.

Beyond this observation, we show that modifications to the different governance frameworks, i.e. the evolution of the political-administrative framework and the frameworks for managing community relations, are one of the modalities of territorial integration. These integration dynamics are notably the result of a privatization of local governance through the establishment by the company of specific mechanisms for supervising community relations.

KEYWORDS. Extractivism, territorial margins, territorial integration, mining governance, Panama.

1. INTRODUCCIÓN

Hoy en día, el desarrollo de nuevos proyectos extractivos se ubica principalmente en áreas que tienden a estar físicamente distantes de los centros económicos globales y son marginados dentro de los espacios nacionales (Martínez-Alier y Walter 2016). De hecho, ante el progresivo agotamiento de yacimientos fácilmente explotables y

económicamente rentables, las empresas mineras se han visto obligadas a buscar nuevas oportunidades de explotación en áreas que una vez fueron inaccesibles debido a obstáculos geográficos, tecnológicos o políticos. Esta puesta en producción de nuevos espacios sigue una lógica de frente pionero con un avance de las fronteras extractivas hacia territorios considerados “improductivos” o “vacíos” (Svampa 2011). Este es el caso particular de Centroamérica (Fresneau 2022), donde estos espacios son generalmente rurales, pobres y, en ocasiones, habitados por pueblos indígenas o poblaciones socialmente excluidas. Además, estos territorios corresponden, en la mayoría de los casos, a una situación de margen territorial.

Este avance de la frontera extractiva hacia espacios de margen se ha basado, desde la década de 1990, en profundos avances en la gobernanza minera que redefinen el papel del Estado en la regulación del sector (Szablowski 2007). Por un lado, se invita a los Estados anfitriones a establecer un régimen jurídico de inversiones que otorgue, a las empresas mineras, autorizaciones oficiales para explotar el recurso: permisos legales, concesiones mineras, acceso a la tierra, etc. Por otro lado, desregulan el sector de tal manera que delegan informalmente su autoridad sobre las relaciones locales entre comunidades y empresas a las multinacionales. Este redespliegue del papel estatal resulta en un doble movimiento de transferencia de regulación minera: se moviliza hacia la escala transnacional mediante la imposición de múltiples iniciativas y mecanismos resultantes de la gobernanza global, y hacia el nivel local mediante el establecimiento de marcos regulatorios informales y negociados para las relaciones entre empresas y comunidades¹ (Laforce *et al.* 2012). De esta manera, esta reconfiguración de la gobernanza minera otorga, a las empresas del sector, “roles que comúnmente se asumen como los del Estado: roles de planificación territorial, gestión de conflictos, inversión en sectores públicos, etc.” (Bebbington 2010, 105).

Sin embargo, las empresas mineras que desarrollan sus proyectos en estos espacios de márgenes deben insertarse en territorios que no las acojan de forma neutral. Este proceso de aterrizaje (Göbel 2013) de los proyectos mineros está, de hecho, guiado en parte por las trayectorias sociohistóricas específicas del territorio anfitrión (Rossi *et al.* 2021). Los actores locales, ya sean individuos,

1 Este papel redefinido del Estado no refleja su retirada, sino su “ausencia selectiva” (Laforce *et al.* 2012).

colectivos o gobiernos locales, tienen un poder de acción y negociación sobre su espacio que determina en parte las condiciones de integración de un proyecto extractivo en su territorio.

Varios estudios académicos se han centrado en analizar los procesos espaciales inducidos por el establecimiento de actividades extractivas y, en particular, los fenómenos de integración o fragmentación territorial. Sin embargo, pocos estudios se han centrado específicamente en cómo las prácticas de gobernanza asociadas con el desarrollo de un proyecto minero (marco legal nacional, estándares transnacionales y relaciones comunitarias) contribuyen a las condiciones para aceptar o rechazar el soborno minero en su territorio anfitrión (Magrin 2013). De hecho, planteamos la hipótesis de que estas prácticas de gobernanza, en particular aquellas vinculadas a los mecanismos de supervisión de las relaciones entre las comunidades locales y las empresas, tienen un impacto en las modalidades de integración territorial de un proyecto extractivo.

Desde esta perspectiva, este artículo analiza el proceso de construcción local de un “territorio de extracción” (Szablowski 2018, 722) a través del análisis de un estudio de caso, el cual está relacionado con el desarrollo de actividades extractivas en la región atlántica panameña. En este espacio construido al margen de las dinámicas socioterritoriales panameñas, el desarrollo de diferentes proyectos extractivos desde la década del 2000 se ha basado en un marco de gobernanza original. Así, buscamos comprender cómo este territorio con importantes recursos mineros ha visto recompuestos sus espacios jurídicos, económicos, sociales y políticos, de tal manera que otorga, a las empresas mineras, condiciones favorables para la explotación del recurso.

2. DE LA CONQUISTA DE UN ESPACIO DE MARGEN AL SURGIMIENTO DE UN TERRITORIO EXTRACTIVO: EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS EN EL ATLÁNTICO PANAMEÑO

2.1. El Atlántico panameño²: un espacio de margen

² Aquí utilizamos la fórmula de Castro Herrera (2007). Este último se esforzó por caracterizar las especificidades históricas de una región descrita alternativamente como *región del Caribe central de Panamá, vertiente atlántica de la Cordillera Central, Región Centro-Occidental del Atlántico Panameño* o, incluso, *norte de Panamá*. El término

codiciado por el Estado

La noción de margen generalmente alude a los términos de confines, escalón, periferia, franja o borde. Pero estos términos, aunque designan ciertas facetas del margen, no lo describen en toda su complejidad. En geografía, “la definición del margen se basa esencialmente en la no conformidad de un territorio con las características de la entidad geográfica en la que se inserta” (Grésillon, Alexandre y Sajaloli 2016, 17). El concepto oculta un fuerte poder heurístico que permite interesarse en particular, a diferentes escalas, por las trayectorias territoriales y las diferenciaciones socioespaciales (Prost 2004). Estudiar los márgenes nos permite analizar las tensiones entre el espacio integrado y el espacio marginal: el margen pone en relieve el equilibrio de poder y los mecanismos de dominación entre individuos y entre territorios. Estudiar los márgenes también nos permite diseccionar los sistemas de gobernanza para comprender los mecanismos de regulación social y política de estos territorios. Desde un punto de vista metodológico, el análisis del margen requiere comparar el margen y el espacio en el que se despliega: ¿cuáles son los atributos (geográficos, socioculturales y económicos) que hacen que el margen sea original respecto del espacio dominante?

En su trabajo sobre el “triángulo del litio” en América del Sur y la dimensión del margen nacional de los espacios litiníferos, Sérandour (2020), distingue tres registros a los que remite la noción cuando es movilizada por los geógrafos. El margen se sitúa en el borde de un espacio y su dinámica; se materializa por características diferentes respecto al territorio de referencia, así como por una situación de subordinación respecto de este mismo territorio; y, finalmente, el margen tiene cierta autonomía, muchas veces ligada a la ausencia del Estado central, lo que otorga capacidad de acción a los actores locales. Estas características son resultado de una trayectoria territorial históricamente construida.

A partir de estos tres registros, cabe plantear dos preguntas:

Atlántico panameño nos permite circunscribir este espacio a lo que corresponde aproximadamente al distrito de Donoso antes de que fuera amputado tras la reforma territorial de 2018 (cf. *infra*). Esta circunscripción excluye así, en particular, la zona del lago Gatún, cuyas dinámicas territoriales de integración al territorio nacional son diferentes. Al respecto de las diferentes denominaciones de este espacio, se deber referir al estudio de la geógrafa Ligia Herrera (Herrera, Miró y Castro Herrera 1985).

una, ¿en qué medida el caso de la región atlántica panameña corresponde, en su construcción y en su trayectoria histórica desde la colonización, a un territorio marginal? Otra, la medida en que los distintos proyectos estatales relativos a este espacio desde la segunda mitad del siglo XX reflejan un deseo de subordinar este margen.

El istmo panameño ha visto suceder, a lo largo de su historia, diferentes patrones de organización territorial (Castro Herrera 2018). Estos patrones son el resultado de modificaciones en las formas de ocupación de la tierra vinculadas a las transiciones entre los períodos precolombino, colonial y, luego, poscolonial. La construcción de la región atlántica al margen de las estructuras de poder (coloniales y, luego, estatales) surge de estos desarrollos en los patrones de organización territorial. A principios del siglo XIX y durante el siglo XX, la región estuvo ocupada por comunidades campesinas dispersas en la cordillera, a lo largo de los ríos, así como en la costa cerca de las desembocaduras. Además, el interior permaneció ocupado por comunidades indígenas. Este espacio se caracteriza por su importante grado de autonomía, particularmente normativa, respecto del Estado: la regulación de los recursos naturales, la justicia o los intercambios económicos están, por ejemplo, regulados de forma autónoma por espacios normativos locales (Jiménez Montero *et al.* 2012). Esta marginalidad vino a convertirse en caldo de cultivo para diversas iniciativas, llevadas a cabo por el Estado panameño, que promueven un territorio percibido por el poder central como virgen en gran medida y que debe ser explotado para ejercer plenamente la soberanía nacional³.

Entre finales de los años 1970 y finales de los años 1980, el poder político panameño implementó una serie de iniciativas encaminadas a “conquistar” la región atlántica⁴. Este proyecto político es una

3 Esto al contrario de la región transfronteriza de Bocas del Toro (Panamá)-Talamanca (Costa Rica), la cual empezó a incorporarse al circuito agroexportador del Caribe desde finales del Siglo XIX, especialmente con la producción de bananas.

4 Las décadas de 1950 y 1960 vieron afectado al régimen político panameño por una fuerte inestabilidad política. Este período culminó con la toma del poder, en 1968, de una junta militar encabezada por el coronel Omar Torrijos Herrera (Garibay y Medina s.f.). Impulsado por el apoyo de las poblaciones más desfavorecidas, inició una reforma agraria, basada en un principio de redistribución de la tierra a organizaciones campesinas productivas, con fin de mejorar las condiciones de la población rural marginada mediante la construcción de carreteras y la tala de bosques con fines agrícolas (Carse 2012). Es en este contexto que nace el proyecto estatal de “Conquista del Atlántico” (Castro Herrera 1981). En 1981, nació for-

primera ilustración del intento del Estado de integrar la región al territorio nacional. Esta integración se centra en tres objetivos principales: el desarrollo de actividades económicas, el acceso al suelo y el desarrollo de infraestructuras. Aunque no del todo exitoso, el proyecto político de Conquista del Atlántico marcó la voluntad política de ejercer plenamente la soberanía nacional sobre un espacio que se le escapaba parcialmente. Se basó en políticas de explotación económica y colonización del espacio. Este deseo se materializó luego a través del intento de integración física (mediante la construcción de una pista), económica (mediante actividades agrícolas) y cultural (mediante la identidad campesina) del espacio atlántico al territorio nacional.

A finales de los años 1990, después de una década marcada por el fracaso de la Conquista del Atlántico, la región volvió a ser objeto de atención política. Para proveer el agua necesaria para la ampliación del Canal de Panamá, símbolo del país y principal productor de riqueza nacional, el Estado buscó construir una represa hidroeléctrica que inundaría gran parte de la región atlántica. Aún aquí, el proyecto pareció ser un deseo del Estado de ejercer su soberanía sobre un espacio percibido como poco habitado y no participante en la dinámica económica del país, el cual parecía escapar de su control ⁵. En su proyecto de ampliación, la Autoridad del Canal de

malmente el "Proyecto Especial Atlántico" (PROESA). Este proyecto de "soberanía interna sobre áreas marginales" se basa en inversiones estatales, pero también en el estímulo y apoyo técnico y financiero a la organización de las comunidades campesinas presentes en la región (Castro Herrera 1981). La acción de PROESA se centra, en particular, en el apoyo al desarrollo de la comunidad de Coclesito, situada en el corazón del distrito de Donoso, la cual el General Torrijos desea convertir en "puerta de entrada" al Atlántico. La muerte del general Omar Torrijos Herrera en un accidente aéreo en 1981, combinada con la recesión económica que vivió el país desde mediados de los años 1970, provocó un paulatino abandono de la política nacional de apoyo al sector agrícola y al proyecto de Conquista del Atlántico. PROESA desapareció definitivamente en 1989 cuando Estados Unidos invadió Panamá. En términos más generales, la invasión estadounidense marcó un cambio radical en la política económica y de desarrollo de Panamá, caracterizado por una marcada retirada del Estado (Zimbalist y Weeks 1991).

⁵ El 31 de agosto de 1999 la Asamblea Nacional votó la Ley 44, cuyo propósito era ampliar los límites de la cuenca del canal. Una vasta área de aproximadamente 200.000 hectáreas, al oeste del canal, y designada como *Región Occidental de la Cuenca del Canal de Panamá* (ROCC), se agregó a la cuenca de este último. Esta zona incluye, en particular, parte de las cuencas de los ríos identificados para la formación de lagos artificiales. Si la ley no determinó las modalidades técnicas de la expansión del canal, tuvo el efecto de otorgar a la ACP un amplio poder

Panamá (ACP) previó la creación de tres lagos artificiales gracias a la construcción de represas hidroeléctricas en los ríos *Indio*, *Coclé del Norte* y *Caño Sucio*. Con una superficie de 45.000 hectáreas, las masas de agua inundarían gran parte de la región atlántica para permitir el trasvase del líquido al sistema de esclusas del Canal, generar energía eléctrica y suministrar agua dulce a las ciudades de Panamá y Colón. Los proyectos de represas hidroeléctricas en la región del Atlántico central provocaron el surgimiento de un movimiento campesino de oposición⁶. Ante la creciente fuerza del movimiento opositor, el presidente Martín Torrijos, hijo del general Torrijos, decidió finalmente abandonar el proyecto⁷ en 2006.

Para mediados de la primera década del siglo XXI, la región atlántica panameña permaneció, a pesar de diversos intentos de desarrollo, en una situación marginal en el espacio nacional y frente a los centros de mando de la capital, lugar del poder económico-político que dicta la organización del espacio. El acceso físico a este espacio resulta especialmente difícil debido a la ausencia o mal estado de infraestructuras de transporte. Los indicadores socioeco-

para administrar los recursos naturales en el área (Gross 2004). De hecho, la ley orgánica de 1997 que determinó las funciones, poderes y responsabilidades de la Autoridad del Canal de Panamá le otorgó a esta el poder de gestionar los recursos naturales en toda la cuenca adyacente a la vía interoceánica. Por tanto, se trató, más allá de las inundaciones que afectaron entre 8.000 y 35.000 personas, de un cambio importante en términos de gobernanza para toda una zona que, hasta entonces, no se consideraba asociada al canal. Carse (2012) demostró como los espacios alrededor del canal se han transformado de una frontera agrícola a una cuenca hidrográfica gestionada.

La Coordinadora Campesina Contra los Embalses (CCCE) se formó en noviembre de 1999 con el apoyo de la pastoral social de la Iglesia Católica Cáritas. Estaba integrada por representantes de las diferentes zonas afectadas por los proyectos de represas. Su objetivo ha sido la derogación de la Ley 44 por considerar que había sido aprobada sin consulta previa (Gross 2004). A través de la publicación de un boletín informativo trimestral, la CCCE procuró informar a las poblaciones afectadas por los proyectos de represas.

6 La *Coordinadora Campesina Contra los Embalses* (CCCE) se formó en noviembre de 1999 con el apoyo de la pastoral social de la Iglesia Católica Cáritas. Estaba integrada por representantes de las diferentes zonas afectadas por los proyectos de represas. Su objetivo ha sido la derogación de la Ley 44 por considerar que había sido aprobada sin consulta previa (Gross 2004). A través de la publicación de un boletín informativo trimestral, la CCCE procuró informar a las poblaciones afectadas por los proyectos de represas.

7 A pesar de la derogación de la Ley 44, Martín Torrijos siguió avanzando con sus planes de ampliación del Canal después de 2007.

nómicos muestran la persistencia de una fuerte brecha en esta zona en comparación con el resto del territorio nacional: los ingresos son más bajos allí y el acceso a los servicios públicos básicos no está o está mal garantizado por el Estado. Además, gran parte de la región solo tiene acceso a escuelas primarias, la tasa de alfabetización es menor, el acceso a infraestructura médica es difícil, *etc.*

En este contexto, el desarrollo de la actividad minera en la región, iniciado en la década de 1970 y que tomó forma concreta hasta en los años 2000, ilustra, como veremos, un deseo del Estado panameño por extender la política pública de desarrollo espacial y económico.

2.2. El desarrollo minero como estrategia de integración de la región atlántica: de una pequeña mina de oro al nacimiento de una mina de cobre “de clase mundial”

La región atlántica ha visto el desarrollo de dos proyectos extractivos desde la década de 2000: en primer lugar, la mina de oro de Molejón; y, en segundo, la mina de cobre Cobre Panamá. Debido al papel central del Estado en su impulso, este desarrollo minero aparece como una continuación de la estrategia adoptada, desde la década de 1970, por los distintos poderes políticos nacionales para integrar el Atlántico panameño al resto del territorio a través de la actividad productiva nacional.

En la década de 1960, el general Torrijos buscó, junto con la implementación de su proyecto “Conquista del Atlántico”, evaluar la presencia de recursos minerales en la región del Atlántico central. La exploración permitió descubrir, en 1968, yacimientos minerales en la zona gracias a una campaña de prospección geológica realizada a petición del gobierno por el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de las Naciones Unidas. Este programa reveló la presencia de tres depósitos de cobre de tipo pórfido, agrupados bajo el nombre de Petaquilla. En 1973, el gobierno panameño convocó a licitaciones de exploración. Un consorcio de empresas japonesas obtuvo una concesión destinada a conocer con mayor precisión la naturaleza de los yacimientos y las reservas que contienen. Los resultados parecieron prometedores, por lo que la empresa y el gobierno iniciaron una fase de negociación para una concesión operativa. Estado y empresa, sin embargo, no llegaron a un acuer-

do financiero⁸ y el proyecto fue abandonado en 1980.

A partir de la década de 1990, otras empresas mineras volvieron a interesarse por el depósito. Entre 1990 y 1997, el proyecto minero Petaquilla cambió de propietario varias veces tras una serie de fusiones y adquisiciones (figura 1). Finalmente, fueron las empresas canadienses Inmet y Adrian Resources las que obtuvieron la propiedad del proyecto minero⁹. Los términos del marco legal para el proyecto minero se negociaron con el Estado y ambas partes acordaron el establecimiento de un marco legal específico para el proyecto (*cf. infra*). A pesar de este acuerdo, y cuando la construcción de la mina estaba a punto de comenzar, el proyecto finalmente fue suspendido debido al contexto económico desfavorable: el precio mundial del oro cayó entre 1997 y 2002, y el del cobre experimentó descensos regulares.

El proyecto volvió a funcionar en 2004 y se presentó un nuevo plan de desarrollo al Estado. Esto prevé una explotación diferenciada de los yacimientos: por un lado, el yacimiento de oro de *Molejón* es vendido y operado por la recién creada empresa Petaquilla Gold S.A., subsidiaria de Adrian Resources. Por otro lado, los yacimientos de cobre siguen siendo propiedad de Teck e Inmet¹⁰. La separación da lugar a una división de las concesiones mineras y de los proyectos mineros.

La construcción de la mina de oro *Molejón* comenzó en 2006 y finalizó en 2010. Se ubica a cinco kilómetros al oeste del pueblo de Coclesito en el centro de una concesión de aproximadamente 600 hectáreas, entre los distritos de Colón y Coclé (figura 1). Con una huella espacial relativamente modesta¹¹, la mina a cielo abierto se compone de un área de extracción, una planta de procesamiento de roca a carbón, pilas de lixiviación y estanques de sedimentación.

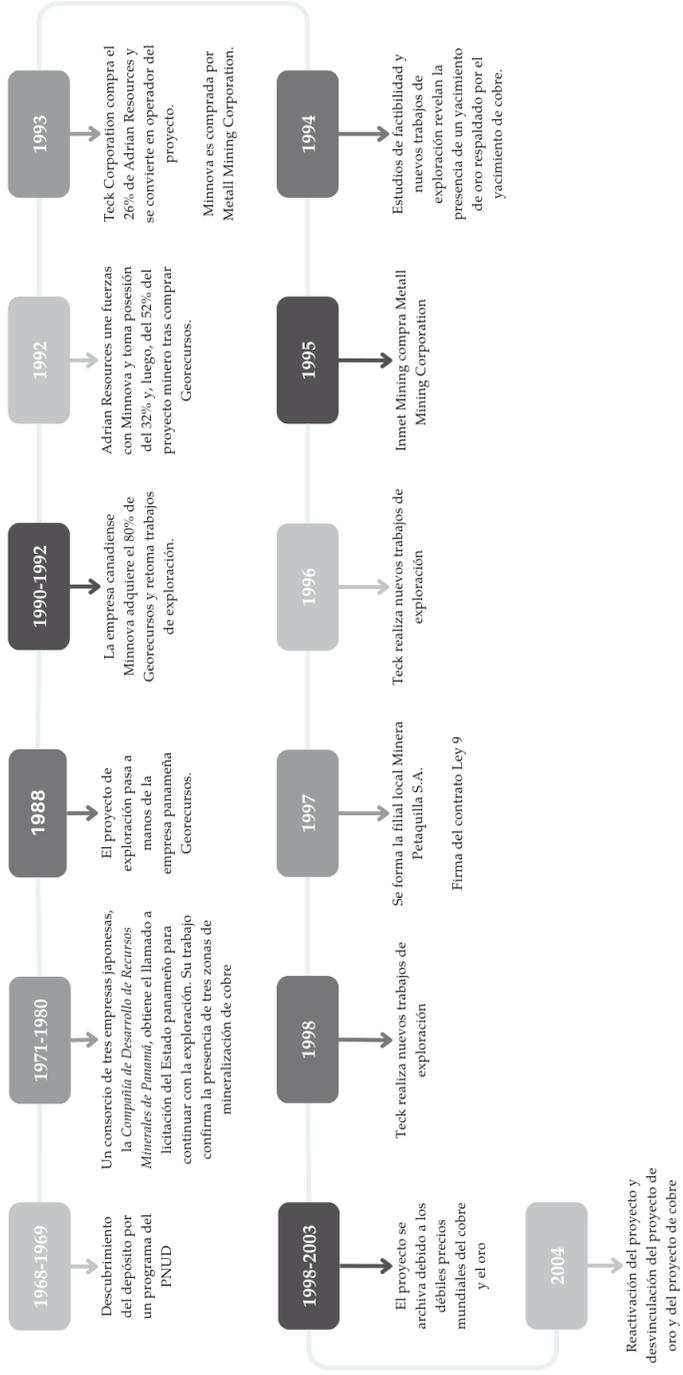
8 No pudimos obtener más información sobre los motivos de este desacuerdo. Podemos, sin embargo, hipotetizar que la visión económica y social del general Torrijos, muy alejada del modelo neoliberal, implicó una fuerte participación del proyecto minero en la dinámica de desarrollo local y nacional y que, desde esta perspectiva, la compensación solicitada por el Estado no era aceptable para el consorcio japonés.

9 En 1997, esta última creó una filial panameña denominada Minera Petaquilla S.A. con el objetivo de explotar los distintos yacimientos de Petaquilla.

10 En 2013, la empresa *First Quantum Minerals* (FQM) compra el 100% de Inmet. Ella es quien desarrollará la mina.

11 La huella es modesta, particularmente, si se la compara con la de la mina Cobre Panamá (*cf. infra*).

Figura 1. Las principales etapas de exploración y cambio de propiedad de los yacimientos de Petaquilla. 1969-2004



Fuente: Elaboración propia hecha en 2021, con base en Redwood (2020) y Bureau du Conseiller RSE (2016)

Tras entrar en producción en 2010, produjo 7.202 kilogramos de oro hasta 2013, convirtiéndose en el principal exportador del país en valor (Redwood 2020). Aunque corta, la vida de la mina estuvo marcada por numerosas controversias sobre los impactos ambientales, movilizaciones sociales y laborales de la mina y casos de corrupción generados por este proyecto¹².

Al mismo tiempo, en 2015, el inicio de la construcción de la mina de cobre Cobre Panamá marcó un punto de inflexión en el desarrollo extractivo de la región. Simboliza, tras el fracaso de la mina *Molejón*, la culminación de la estrategia estatal para el desarrollo de la actividad minera en la región atlántica panameña. La mina Cobre Panamá se caracteriza por su escala de operación. Generalmente referido en la literatura científica como *minería a gran escala* o de *megaminería*, esta terminología designa la explotación de grandes cantidades de roca en forma de mina a cielo abierto. El proyecto minero Cobre Panamá cuenta con algunos de los recursos minerales más importantes del mundo. Se estiman en 16,38 millones de toneladas de cobre, de las cuales 11,31 millones pueden ser explotadas¹³. Según el sitio de recursos mineros World Energy Trade¹⁴, la mina produce anualmente alrededor de 100 mil toneladas al año, lo que la convierte en la tercera mina de cobre más grande del mundo. Estas características convierten a la mina Cobre Panamá en uno de los principales proyectos cupríferos del mundo en términos de producción y recursos¹⁵.

12 Para un análisis detallado, véase a Fresneau (2022).

13 Los recursos minerales se refieren a la cantidad de recursos, estimados o probados, presentes en el subsuelo. Las reservas minerales se refieren a la cantidad de mineral que es económicamente viable extraer. Las reservas dependen, por tanto, por un lado, de un determinado precio de venta del mineral; y, por otro lado, del coste de producción y procesamiento de ese mismo mineral. Los detalles de los cálculos quedan registrados en los distintos informes técnicos que la empresa publica para los reguladores del mercado de valores.

14 World Energy Trade. 2021. «Las 10 mayores minas del mundo por toneladas de mineral extraído». Acceso el 14 de agosto de 2024. <https://worldenergytrade.com/las-10-mayores-minas-del-mundo-por-toneladas-de-mineral-extraido/>.

15 La explotación del sitio también permite la explotación de subproductos de la minería del cobre. Se estiman en 300 toneladas de oro, 6.100 toneladas de plata y 274.000 toneladas de molibdeno. En 2012, FQM firmó un convenio con la empresa de *streaming* de metales preciosos (también llamada empresa de *royalties*) Corporación Franco-Nevada. Este tipo de acuerdo consiste en que una empresa minera vende parte de su producción (la mayoría de las veces subproductos de la explotación de un yacimiento de cobre) a un precio inferior al de mercado a cambio de

Estas características se ven amplificadas por las especificidades de los yacimientos explotados. Estos son grandes en volumen, pero particularmente bajos en concentración de cobre, cuyos valores oscilan entre 0,3% y 0,8%¹⁶. Por lo tanto, los volúmenes excavados son particularmente importantes¹⁷. La empresa almacenará la roca estéril en áreas de almacenamiento alrededor de los espacios de excavación y, en una gran zona de relaves mineros, los residuos resultantes del procesamiento de la roca. La fuerte extensión espacial de las zonas de mineralización y el hecho de que no son contiguas hacen de la mina Cobre Panamá un sitio minero con una huella espacial particularmente grande.

Finalmente, el tamaño del proyecto debe medirse en relación con el nivel de inversiones realizadas por la empresa y el tamaño de la infraestructura industrial construida. Por lo tanto, FQM suele describir la mina como un “proyecto de país”. La expresión ilustra el deseo de la empresa de enfatizar la importante dimensión de la mina, particularmente en un país centroamericano de tamaño relativamente modesto y sin una cultura minera reciente.

2.3. Dos etapas para establecer una gobernanza extractiva local

El desarrollo de las actividades mineras en la región atlántica se basa en el establecimiento de una gobernanza extractiva local específica. Dos momentos clave ilustran esta implementación. El primero es el de la creación, por parte del Estado, de un marco jurídico específico para este proyecto minero mediante la firma de un contrato extractivo. Un contrato extractivo es:

Un contrato por el cual un Estado concede a una empresa el derecho exclusivo de explorar y/o explotar y comercializar recursos mineros,

hacerse cargo de parte de la inversión vinculada a la producción. Es una forma de capitalización que le permite evitar el mercado de valores y los bancos de inversión. Sin embargo, en el caso de Minera Panamá S.A. (MPSA), se desconocen los términos exactos del acuerdo.

16 En América del Sur, principal región exportadora de cobre, los yacimientos explotados generalmente tienen valores cercanos al 2%, pero pueden llegar hasta el 7%.

17 Corresponden a un total de 2.436,7 millones de metros cúbicos de mineral y roca que la empresa planea extraer del suelo (Gray, Lawlor y Stone 2019, 170). Esto corresponde a 1,5 veces el volumen de la Torre Eiffel.

petroleros o de gas en un terreno específico, a cambio de un precio que se concreta en regalías, impuestos y, eventualmente, una participación en la producción o los beneficios u otras obligaciones de compensación económica o social. (Fouquet, Lhuilier y Meier 2019, 43)

En 1997, la Asamblea Nacional aprobó la Ley 9 que regula el contrato entre la empresa Petaquilla y el Estado panameño para la explotación del yacimiento Petaquilla. Tras las deserciones de varias empresas en los años 1970 y 1980 para el desarrollo minero de la región, el Estado desea establecer un marco jurídico que anime fuertemente al sector minero a invertir. El establecimiento de esta regulación, particularmente favorable, parece ser la piedra angular del impulso dado por el Estado a las actividades extractivas en la región atlántica panameña. Además, sienta las bases para la construcción de un territorio extractivo.

El contrato tiene una duración de veinte años y es renovable automáticamente dos veces si ambas partes han cumplido sus obligaciones¹⁸. Este contrato explica los derechos y responsabilidades de ambas partes, e incluye también el cronograma de desarrollo de la mina y una serie de disposiciones y exenciones especiales. La principal característica de este arreglo jurídico-institucional es permitir extraer el proyecto minero del marco legal minero panameño: las normas que rigen el yacimiento de Petaquilla ya no son las del código minero vigente de 1963, sino las establecidas en la Ley 9 de 1997¹⁹. Esta disposición permite, en particular, a la empresa beneficiarse de condiciones legales particularmente favorables para el desarrollo de su proyecto minero (recuadro 1).

Recuadro 1. Principales medidas del contrato ley de 1997

18 En 2017, el contrato fue renovado por el Estado por veinte años más, hasta 2037.

19 La cláusula 21 del contrato establece: “El presente Contrato será la norma legal entre las partes y el mismo se regirá por las leyes actualmente en vigor y que rijan en el futuro en la República de Panamá que le sean aplicables, excepto en la medida en que tales leyes o disposiciones legales le sean contrarias o sean inconsistentes o incompatibles con este Contrato o no sean de aplicación general, entendiéndose que aquellas leyes aplicables a una industria o a una determinada actividad no se considerarán de aplicación general” (Ley 9, del 26 de febrero de 1997, por la que se adoptó el contrato celebrado entre el Estado panameño y la empresa Minera Petaquilla S.A.)

- La empresa tiene la posibilidad de adquirir, alquilar u obtener usufructo de cualquier terreno perteneciente al Estado para el desarrollo del proyecto (cláusula tercera del contrato).
- Le es posible poseer y explotar, sin carga alguna, una flota de vehículos, aviones y helicópteros, buques de gran tonelaje o maquinaria de excavación.
- La empresa tiene derecho a producir electricidad y, para ello, a construir cualquier tipo de instalaciones (represas hidroeléctricas, centrales eléctricas) (cláusula décima del contrato).
- Desde el punto de vista fiscal, la empresa se beneficia de una serie de importantes exenciones y deducciones fiscales. Esta está, por ejemplo, exenta de todos los impuestos relacionados con la importación de equipos. La tasa de regalía minera está fijada, en el contrato, en el 2% de las ganancias netas (en comparación con una tasa del 4% para los metales preciosos y del 8% para los metales no preciosos, como el cobre) por el código de minería (cláusula tercera B-5 del contrato). Pero, sobre todo, el contrato da derecho a la empresa a deducir de su obligación tributaria casi todos los gastos relacionados con la construcción de la mina (infraestructuras de transporte, excavaciones, instalaciones marítimas, campamentos de trabajadores, etc.), así como todos los costos relacionados con los programas sociales de la empresa (cláusula decimoquinta del contrato).
- A cambio, el contrato establece una serie de compromisos de la empresa frente al Estado. Sin embargo, estos últimos parecen relativamente poco restrictivos, en particular respecto a las ventajas previstas por el contrato:
 - La empresa se compromete a invertir una suma mínima de 400 millones de dólares en la construcción de la mina.
 - En términos de empleo, la empresa se compromete a emplear, para el período de construcción de la mina, un mínimo de 700 panameños y, luego, 300 para la fase de explotación. También tendrá que limitar la proporción de mano de obra extranjera al 25%.
 - La empresa se compromete a realizar un programa de becas escolares por un valor de 250.000 dólares anuales, así como un programa de reforestación de zonas deforestadas.

Fuente: Ley 9, del 26 de febrero de 1997

El contrato se aplica a ambas empresas y fue acordado antes de la separación de los proyectos auríferos de *Molejón* y cobre de Cobre Panamá. El contrato ofrece, en el largo plazo, una importante seguridad para la inversión minera que realicen las empresas del sector. El canon minero es notablemente dos veces inferior al del código de minería (2% frente a 4%). Pero, sobre todo, de este canon se deducirán casi todas las inversiones realizadas para la construcción de la mina y los programas sociales implementados por la empresa. Así, respecto a la mina Cobre Panamá, las proyecciones estiman que la empresa comenzará a pagar regalías mineras al Estado diez años después del inicio de la producción²⁰. Estos diez años corresponden al tiempo necesario para que la deducción fiscal sobre los beneficios alcance los 6,5 mil millones de dólares invertidos en la construcción.

En el caso de la mina Cobre Panamá, el gran tamaño de la mina y la magnitud de las inversiones realizadas para su construcción (*cf. infra*) amplifican aún más las ventajas (en particular, fiscales) del contrato, al tiempo que hacen más accesibles los compromisos de la empresa con el Estado (por ejemplo, en materia de empleo). Durante una entrevista con el gerente nacional de Cobre Panamá, este último insistió en el aspecto determinante de este marco legal a la hora de elegir la inversión: mientras otros yacimientos mineros en otros países ofrecían mejores perspectivas de explotación por sus características, es la existencia del contrato legal respaldado por el yacimiento de Petaquilla lo que determinó, en gran medida, la decisión de invertir²¹.

El segundo momento clave en el establecimiento de una gobernanza extractiva local es el de la suspensión temporal del estatus de área protegida de Donoso. En 2009, se creó un área protegida en la vertiente atlántica del distrito de Donoso. La medida responde a un estudio ambiental realizado por la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON) que destaca el valor ambiental y la biodiversidad de la selva tropical en el distrito de Donoso. El estudio estima que este espacio debería ser un área prioritaria para la conservación porque, actualmente, está sujeto a deforestación vinculada tanto a actividades agrícolas como a

20 Entrevista a Ricardo Panay, presidente de la Asociación de Municipios de Panamá, realizada por el autor del artículo el 8 de marzo de 2018 en Ciudad de Panamá.

21 Entrevista al *country manager* de Cobre Panamá, realizada por el autor del artículo el 28 de abril de 2018 en Ciudad de Panamá.

proyectos extractivos. La creación de esta área protegida también tiene el objetivo de mantener la continuidad del Corredor Biológico del Atlántico Mesoamericano^{22 23}.

En 2009, la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) decretó el establecimiento del área protegida de Donoso. Su estatus es el de área de usos múltiples²⁴: su función es preservar las principales funciones ecológicas de este espacio y reconocer, al mismo tiempo, el aporte de este entorno al desarrollo económico y social de los habitantes de la zona (*ibidem*). Por lo tanto, el estatus de área protegida de Donoso prohíbe cualquier actividad humana que sea incompatible con el objetivo de conservar la biodiversidad.

Sin embargo, dos meses después de la creación del área protegida, la empresa Minera Panamá presentó un recurso de amparo ante la Corte Suprema contra el decreto de la ANAM por temor a que pusiera en duda el proyecto minero (Van Vliet 2012). La medida cautelar, al ser suspensiva, permite a Minera Panamá producir y presentar el estudio de impacto ambiental de su proyecto a las autoridades. Este último fue aprobado por la ANAM el 28 de diciembre de 2011, otorgando así todos los permisos legales para su explotación a la empresa. Durante este periodo, la Corte Suprema rechazó la medida cautelar de Minera Panamá y restableció el decreto que crea el área protegida. Pero el área protegida no pone en duda el proyecto minero, que ya había obtenido autorizaciones legales previas.

Esta estrategia de Minera Panamá de inmovilizar temporalmente la ley ambiental para poder llevar a cabo su proyecto ilustra la capacidad de continuidad de la gobernanza extractiva (Szablowski y Campbell 2019): el sector extractivo logra neutralizar así las iniciativas de reforma de la gobernanza minera (en este caso el establecimiento de un área protegida).

En esta primera parte buscamos mostrar, a través del caso en

22 Resolución AG-0139- 2009 del ANAM “Por medio de la cual se declara el área protegida de Donoso”.

23 Esta iniciativa transnacional de los Estados centroamericanos tiene como objetivo crear un espacio de continuidad ambiental que atravesase toda la región. Para ello, el programa se basa en un conjunto de áreas protegidas en cada estado y “zonas de conexión” entre estas áreas protegidas.

24 El Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá (SINAP) incluye nueve niveles graduados de protección ambiental. El área de usos múltiples es el grado más bajo de protección. Corresponde a la categoría VI de la UICN: “área protegida con uso sostenible de recursos”.

estudio, los métodos de construcción de las bases de un territorio de extracción en el Atlántico panameño. Este espacio, construido desde la época colonial en los márgenes del territorio nacional, es objeto de diversos intentos estatales de integración a las dinámicas nacionales. Estos intentos de integración responden a diversas lógicas: en el caso del proyecto de Conquista del Atlántico, el Estado busca integrar física, económica y culturalmente una región excluida del territorio nacional y fuera de la soberanía del Estado; en el caso del proyecto de inundación, la integración es simbólica y se da a través de la transferencia al Canal de Panamá de un espacio percibido como vacío y sin función productiva.

Ante el fracaso de estos proyectos, lo que finalmente marca la estrategia estatal de integración del Atlántico panameño al territorio nacional es el desarrollo de actividades extractivas. Para permitir este desarrollo, el Estado se ha basado en diversas iniciativas de gobernanza destinadas a permitir inversiones mineras, cuya piedra angular es el establecimiento de una ley de contratos específica para el yacimiento de Petaquilla. Sin embargo, las condiciones favorables para las inversiones mineras son solo el primer paso para construir un territorio de extracción. De hecho, las empresas mineras, a través de las modalidades de su registro territorial a escala local y sus interacciones con los actores locales, también participan en esta construcción.

3. CONDICIONES DE INSCRIPCIÓN ESPACIAL DEL PROYECTO EXTRACTIVO Y MECANISMO DE SUPERVISIÓN DE LAS RELACIONES COMUNITARIAS

Los actores locales, a través de su presencia en el territorio, sus demandas políticas, económicas y morales, y su capacidad de acción, influyen directamente en la implementación de proyectos extractivos. La construcción de un territorio de extracción depende en parte de las interacciones entre las empresas extractivas y los actores locales, por lo que las empresas mineras deben obtener condiciones locales favorables para el desarrollo del proyecto minero. Este proceso se ve reforzado por el hecho de que los Estados delegan, en las empresas mineras, parte de la autoridad para gestionar el ámbito local, dándoles así una gran libertad de acción y control, pero también haciéndolas responsables de posibles consecuencias y costos sociales y políticos (Szablowski 2007). Las interacciones entre los

actores locales y las empresas extractivas están estrechamente vinculadas a las condiciones de inscripción del proyecto minero en su entorno de acogida (en particular, mediante el establecimiento de una política de Responsabilidad Social Corporativa: RSC) y, por tanto, a las modalidades de construcción de un territorio de extracción.

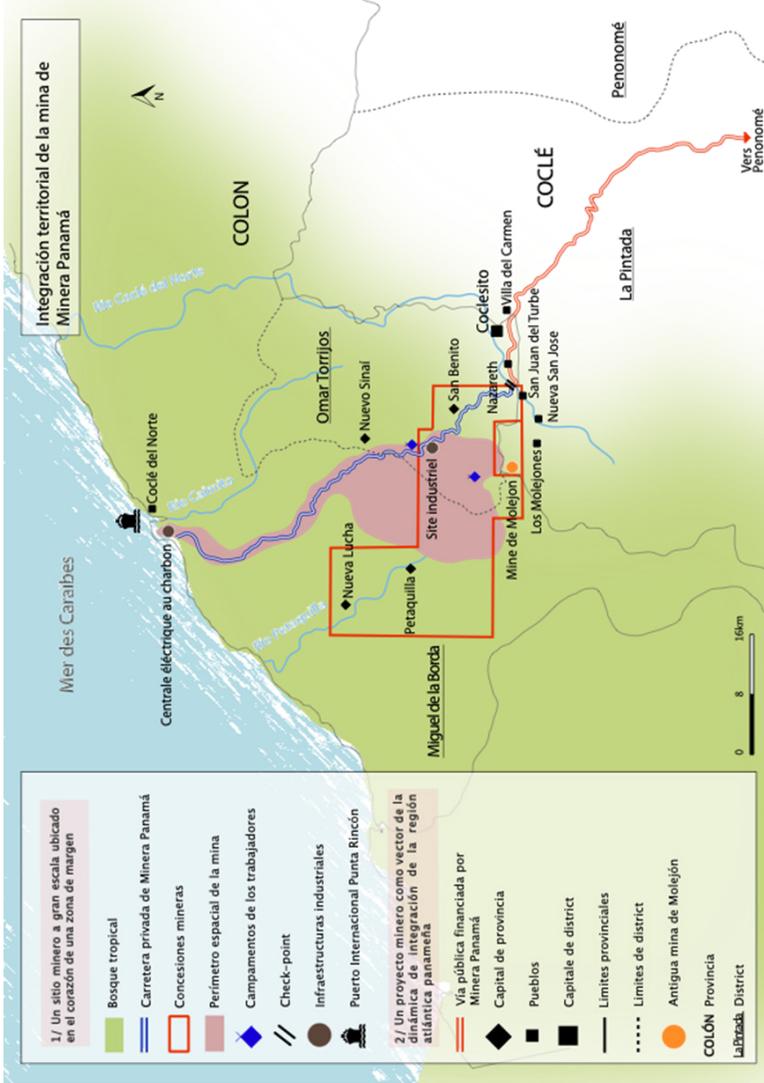
La metáfora de un cuerpo extraño (la mina) implantado en un organismo (el espacio de recepción) permite analizar la inscripción territorial de los proyectos extractivos en términos de “injerto” y “rechazo” (Magrin 2013). El trasplante simboliza la dinámica de integración territorial generada por un proyecto extractivo (urbanización, densificación demográfica, desarrollo de infraestructuras, efectos en cadena sobre otros sectores económicos, *etc.*). Por el contrario, el rechazo se refiere al proceso de fragmentación territorial y social (formación de enclaves extractivos, fomento de sistemas rentistas, empobrecimiento, conflictos sociales, *etc.*). En nuestro análisis, optamos por utilizar este enfoque, prestando especial atención a la forma en que las prácticas de gobernanza (Amilhat Szary 2010) vinculadas a la implementación de proyectos extractivos contribuyen a las condiciones para aceptar o rechazar el trasplante. De hecho, planteamos la hipótesis de que estas prácticas de gobernanza, particularmente vinculadas a los mecanismos para supervisar las relaciones entre comunidades y empresas, son una de las dimensiones de la viabilidad del trasplante.

El proyecto minero Cobre Panamá forma parte, como hemos visto, de la estrategia del Estado panameño para el desarrollo e integración de la región Atlántica al territorio nacional a través de una nueva actividad productiva: la minería. Sin embargo, si la mina Cobre Panamá parece, en ciertos aspectos, producir integración territorial, se asemeja a un enclave extractivo con poca relación con su área de acogida en otros aspectos. El análisis de la distribución espacial de la mina Cobre Panamá ilustra la tensión entre el proceso de integración territorial y el fortalecimiento de la marginalidad inducida por las actividades mineras.

3.1. ¿La mina de Cobre Panamá como arquetipo del enclave minero?

Una forma clásica de inserción territorial de las actividades mineras es la del enclave extractivo (Donner 2014). La empresa, limitada por

Figura 2. Integración territorial de la mina Cobre Panamá



Fuente: Elaboración propia realizada en 2022 con base en Gray, Lawlor y Stone (2019)

un recurso minero que no puede desterritorializarse, debe lidiar con su entorno anfitrión. Busca aislarse de él formando un enclave, es decir, un territorio encerrado dentro de otro y manteniendo relaciones más o menos porosas con este entorno. Protegido así de un exterior percibido como potencialmente hostil, el enclave ofrece las mejores condiciones para realizar la inversión²⁵.

En muchos sentidos, la mina Cobre Panamá parece ser un arquetipo del enclave extractivo. La mina está situada en el corazón de un entorno natural que, en ciertos aspectos, resulta hostil al desarrollo de las actividades humanas. Asimismo, se ubica cerca de actividades humanas de las que en parte busca aislarse. En este contexto, la disposición espacial de la mina responde a una lógica de inmunización con respecto al entorno de establecimiento: el establecimiento de las infraestructuras necesarias para la extracción implica remodelar este entorno para liberarse de él en la medida de lo posible.

3.1.1. *El encuadre como primer hito del enclave*

Una primera dimensión del aislamiento de la mina es la delimitación de su “marco”, esto es la frontera entre la ADP²⁶ y su exterior. La mina de Cobre Panamá puede verse, en parte, como ubicada en un espacio “vacío”²⁷ (*ibidem*): en un bosque primario, en el límite del territorio nacional panameño. En este contexto, gran parte de la huella espacial de la mina está circunscrita por el bosque primario que la rodea. La hostilidad del medio natural implica, por tanto, remodelarlo para hacerlo explotable. El proceso de deforestación y movimiento de tierras necesarios para la instalación de la mina produce así una frontera clara entre el espacio de recepción y el espacio productivo (figura 2). La mina está rodeada por un “muro verde” que ella no construyó, pero la originó esta, al propio tiempo, constituye un recinto exterior que delimita gran parte del enclave.

25 Las condiciones ideales para realizar la inversión se miden por su capacidad de producir un retorno, generalmente, en forma de dividendo.

26 En la evaluación del impacto ambiental (EIA), la huella espacial de la mina se denomina área de desarrollo del proyecto (ADP) (Golder 2010).

27 Nos referimos aquí a la categorización de los espacios de recepción realizada por Donner (2011). Sin embargo, veremos a continuación que el bosque primario del Atlántico panameño está lejos de ser un espacio vacío.

Figura 3. Proceso de deforestación y movimientos de tierras necesarios para el establecimiento de la mina Cobre Panamá



Fuente: Fotografías tomadas por el autor en 2018 (fotografías 1 y 2); fotografías proporcionadas al autor por Minera Panamá (fotografías 3 y 4).

El segundo tipo de frontera es el que separa la mina de otras actividades humanas y tiene por objeto el control de la empresa sobre su espacio. Esta no está formada por un muro “natural”, sino por dispositivos como vallas y barreras colocados para controlar el acceso a la mina. La frontera se vuelve entonces defensiva y de seguridad, la cual busca protegerse de un riesgo de naturaleza humana²⁸.

Esto se corresponde con el análisis de Donner (2014), quien los

²⁸ Veremos más adelante que la cuestión del grado de aislamiento está en el centro de ciertas dinámicas conflictivas en torno a la mina de Cobre Panamá.

describe como *paredes abiertas*. Las medidas defensivas de la mina Cobre Panamá, en efecto, no son barreras impermeables, sino “una frontera flexible, una membrana con permeabilidad regulable y graduada, que permite tanto regular la circulación como establecer un sistema de zonificación” (Donner, 2014: 10). Tales medidas defensivas afectan fundamentalmente al extremo sur de la mina, donde se encuentra el único acceso rodado y que, además, es el más cercano a los principales núcleos de población de la zona (figura 2). El control de acceso toma la forma de una serie de *puntos de control* que permiten verificar la identidad de las personas y vehículos que entran y salen del ADP. Los puntos de control marcan el límite entre el tramo de vía pública y el de propiedad de la empresa, sobre el que esta ejerce control. Además del personal de seguridad encargado del control de la mina, se encuentra la presencia de policías armados (figura 4). La identidad de cada persona que ingrese a la mina deberá haber sido validada previamente en la sede de la empresa en Ciudad de Panamá.

Figura 4. Las barreras de la mina



Fuente: Fotografías tomadas por el autor en 2018.

Nota: Fotografía tomada en 2018 durante la fase de construcción de la mina en las horas posteriores a un bloqueo de la mina durante varios días por parte de trabajadores sindicalizados en el principal sindicato de la construcción del país: SUNTRACS (ver más abajo). Tras este suceso, la empresa buscó reiniciar la construcción filtrando el acceso a trabajadores no afiliados a este sindicato. Los diferentes puntos de control permiten esta filtración, tal y como se ilustra en la fotografía.

La barrera también tiene la función de marcar la entrada a un espacio que tiene sus propias leyes y regulaciones, haciendo del enclave uno legal y regulatorio (Magrin 2013). Como tal, hemos visto que el proyecto minero no responde a la legislación minera nacional, sino a la ley de contratos de 1997 (*cf. infra*). Si bien las regulaciones de las empresas mineras responden sobre todo a las regulaciones nacionales, la mayoría de las veces esto no es muy restrictivo y, a veces, no se adapta a las prácticas de las multinacionales mineras, particularmente en términos de salud, medio ambiente y seguridad. Ante esa situación, las multinacionales implementan sus propios estándares HSE (*Health, Safety, Environment*). En el caso de Cobre Panamá, las normas son más visibles (porque las señales las recuerdan constantemente) y se refieren a medidas relativas a la seguridad: código de circulación específico, uso de equipos de seguridad personal, ropa específica, prohibición del consumo de alcohol en los campamentos, trabajadores, *etc.*

En el caso de la mina Cobre Panamá, el tema del control de acceso adquiere una dimensión particular, dado que no concierne solo a las personas que desean acceder al sitio minero para trabajar allí. De hecho, en la concesión minera, en las inmediaciones de la ADP, se encuentran varias comunidades indígenas de unas pocas decenas de hogares (*cf. infra*). Durante la década surgieron dos centros de población: Nuevo Sinaí y Nueva Lucha de Petaquilla. Estas comunidades provienen de migraciones de poblaciones indígenas Ngábe y Buglé a la región a principios de la década de los 2000. Limitadas por problemas de acceso a la tierra en las comarcas²⁹, las familias se instalan en el corazón del bosque tropical, en tierras nacionales, y fundan pequeños asentamientos. Lejos de los princi-

29 La comarca es una entidad del marco político-administrativo panameño. Corresponde a territorios indígenas legalmente reconocidos por el Estado que les otorga cierta autonomía, particularmente en materia de propiedad colectiva de la tierra. Además de las comarcas, según la Ley 72, los grupos indígenas que viven fuera de las mismas pueden solicitar el reconocimiento oficial de sus tierras como colectivas.

pales pueblos de la región, estas familias tienen un estilo de vida centrado en la agricultura de subsistencia y el lavado de oro ilegal. En comparación con el resto de la región, viven en una situación de gran pobreza y permanecen allí de manera permanente a pesar de los intentos de desalojarlos –a veces violentos– por parte de los servicios estatales.

Algunas de estas comunidades fueron reubicadas³⁰ en el momento de la construcción de la mina. Sin embargo, otras se encuentran a pocos kilómetros de los lugares de extracción y no han sido reubicadas. Por lo tanto, pasan a depender directamente, para su acceso, de la empresa minera y del control que esta ejerce sobre este espacio. Durante la fase inicial del desarrollo del proyecto por parte de Inmet, una negociación entre la empresa y las comunidades resultó en un acuerdo que autorizaba a los habitantes de estas comunidades a utilizar el camino de la empresa para llegar fuera de la mina³¹. Sin embargo, dado que la empresa no quiere que la carretera sea utilizada por vehículos privados, está instalando un sistema de transporte entre la entrada de la mina y un punto de entrega a lo largo de la carretera dentro del ADP. Inicialmente, el servicio de transporte era diario, pero ahora solo circula 3 veces por semana. A la entrada de la mina, la empresa controla a los pasajeros para garantizar la identidad de cada uno: todos deben presentar un "carné", una especie de pase expedido por la empresa minera y que acredita que su propietario vive en una de las comunidades ubicadas en la concesión. En la práctica, la empresa minera controla las idas y venidas en estas comunidades, pues decide quién puede o no ir allí.

Un último aspecto del aislamiento del proyecto Cobre Panamá se ilustra por las dificultades de acceso de las distintas instituciones estatales al sitio minero. Las entrevistas a directivos de instituciones estatales –centrales, regionales o locales– como los Ministerios de Salud, de Desarrollo Social, de Trabajo y de Medio Ambiente,

30 Al estar ubicadas dos de estas comunidades, directamente, en la zona de desarrollo de proyectos mineros (ADP), la empresa Inmet inició un programa de reubicación a principios de la década de 2010. La comunidad de Petaquilla fue reubicada y tomó el nombre de Nuevo Edén, y la de Chicheme pasó a ser Nueva Esperanza. Inmet confió la misión de reubicación a una empresa consultora canadiense y se compromete a respetar las normas de la Corporación Financiera Internacional.

31 La alternativa al camino es tomar un sendero dentro del bosque, en el que son necesarias más de seis horas de caminata para llegar a Coclesito.

además de la Defensoría del Pueblo y alcaldes) expresan las dificultades para acceder al sitio y controlar las actividades que allí se realizan. Cualquier misión de este tipo está sujeta al acuerdo de la empresa, lo que justifica el control realizado por los imperativos de "seguridad en un sitio industrial peligroso". Así, un funcionario del Ministerio de Medio Ambiente que prefirió permanecer en el anonimato mencionó su preocupación por las posibilidades de que las instituciones estatales controlen las cantidades de metales extraídos y, por tanto, el cumplimiento de los impuestos (los cuales vimos anteriormente que eran a veces eludidos, en el caso de la mina Molejón). De hecho, esta tributación se basa en un proceso de declaración de empresas, obviamente sin ninguna otra medida de control por instituciones estatales³².

Aun así, esta dificultad de acceso de las instituciones debe ser matizada. En algunos casos, el Estado panameño ha creado direcciones locales de ministerios especialmente asignados al proyecto, como la Dirección Especial de Trabajo del Proyecto Minera Panamá, ubicada en Penonomé. Su función, además de inscribir los contratos de trabajo y expedir permisos de trabajo para el servicio de emigración, es la de vigilar el cumplimiento de la normativa laboral dentro del enclave.

Esto ilustra la selectividad de la presencia estatal en este espacio. Algunos oponentes a las actividades mineras ven esto como una oportunidad para que la empresa minera establezca un equilibrio de poder vinculado a su tamaño y logre cierto control sobre la institución estatal³³.

32 La Defensoría del Pueblo, institución estatal encargada de velar por el respeto de los derechos humanos, también denuncia la restricción de acceso al sitio. En 2016, por ejemplo, la Seccional Colón recibió denuncias de vecinos de las comunidades indígenas ubicadas en el proyecto, particularmente en relación con el acceso a la atención de salud. Al acudir al sitio para recoger el testimonio de los afectados, optaron por evitar los puntos de control de la empresa, yendo por mar desde Miguel de Borda hasta Nuevo Edén y, luego, a pie por el bosque hasta Nueva Lucha. Durante el trayecto, la funcionaria a cargo se torció gravemente el tobillo y se vio obligada a ponerse en contacto con la empresa, que la evacuó en helicóptero.

33 Entrevista a Reinaldo Garcés, Secretario de Derechos Humanos del SUNTRACS, realizada por el autor del artículo el 26 de octubre de 2019 en Penonomé.

3.1.2. Autonomía frente al territorio de acogida y extroversión del enclave

En el contexto del enclave extractivo, la presencia de la barrera es inseparable del deseo de protegerse de riesgos –de seguridad, sociales, ambientales, *etc.*– que pudieran alterar el buen funcionamiento de la explotación minera y afectar el rendimiento de la inversión. Desde esta perspectiva, el enclave busca independizarse de su entorno, tanto físico como humano. Asimismo, el diseño de instalaciones mineras responde a esta lógica de empoderamiento. Más allá de las zonas de extracción, el ADP está formado por diferentes instalaciones industriales para el procesamiento y transporte del recurso. Entre ellas, se encuentra la planta procesadora de mineral, cuya función consiste en triturar la roca y refinarla para convertirla en concentrado de cobre. Para ello, el mineral es tamizado, triturado, molido y clasificado para obtener un polvo que se mezcla con agua y luego se decanta en diferentes tanques de flotación. En esos tanques, son separados los diferentes elementos contenidos en la roca: la parte rica en mineral queda en la superficie y los lodos caen al fondo del baño.

En el caso de la mina Cobre Panamá, el complejo industrial que permite este proceso es el más grande del mundo (Cobre Panamá 2021). Todo el proceso opera de forma aislada dentro de la ADP: el mineral es extraído y procesado en el mismo lugar y, una vez producido, el concentrado es trasladado mediante una cinta transportadora de 25 kilómetros hasta Punta Rincón, una zona portuaria construida en el extremo norte del ADP por la minera (figura 5). Esta zona portuaria incluye un puerto de aguas profundas que puede albergar buques de gran tonelaje, tanto graneleros como contenedores, así como zonas de almacenamiento. Por tanto, el mineral producido solo sale de la concesión minera para ser exportado a través del puerto, el cual es propiedad de la empresa³⁴.

La empresa produce también la energía que necesita para sus operaciones mediante una central eléctrica de carbón de 300 megavatios construida en Punta Rincón, que abastece a todas las instala-

34 El 40% de la producción de concentrado de la mina Cobre Panamá tiene como destino refinadoras chinas (Hernández 2020). Según la base de datos estadística del *Grupo Internacional de Estudio del Cobre*, los principales países productores de cobre refinado a partir de concentrados son China, Chile, Estados Unidos, Japón y Rusia (<https://icsg.org/>).

ciones mineras. La mina no depende así de la red eléctrica nacional ni de sus posibles recortes y variaciones de precios, pues el combustible que requiere la planta es importado a través del puerto de Punta Rincón, al igual que gran parte de los cientos de millones de dólares en suministros necesarios para construir y operar la mina.

Figura 5. Un gran complejo industrial funcionando de forma aislada



Nota: la placa fotográfica ilustra la escala de las instalaciones industriales de la mina Minera Panamá. Además de la planta de procesamiento de rocas (fotografía 2), el complejo incluye una central eléctrica alimentada por carbón (fotografía 1) y un puerto de aguas profundas (fotografía 4). La fábrica y el puerto están conectados a través de una cinta transportadora de varias decenas de kilómetros (fotografía 3).

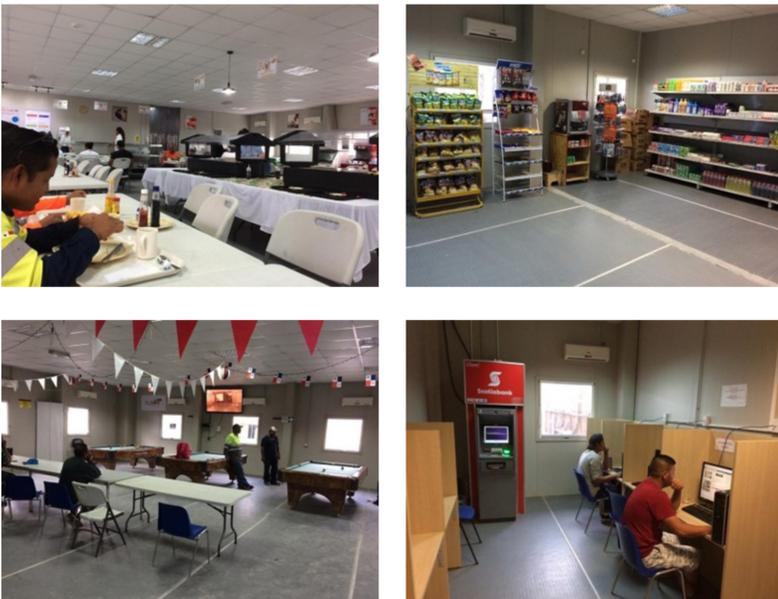
Fuente: Fotografías proporcionadas al autor por Minera Panamá.

La empresa produce también la energía que necesita para sus operaciones mediante una central eléctrica de carbón de 300 megavattios construida en Punta Rincón, que abastece a todas las instalaciones mineras. La mina no depende así de la red eléctrica nacional ni de sus posibles recortes y variaciones de precios, pues el combustible que requiere la planta es importado a través del puerto de Punta Rincón, al igual que gran parte de los cientos de millones de dólares en suministros necesarios para construir y operar la mina.

La organización del trabajo durante la fase de construcción de la mina también responde a una lógica de autonomía respecto al territorio de acogida. Aunque estaba limitada por la ley de contratos

de 1997, la empresa pudo utilizar mano de obra extranjera hasta un máximo del 20%, lo cual permitió emplear un gran contingente de trabajadores filipinos durante todo el período de construcción de la mina³⁵. Esto ha provocado numerosas controversias entre la empresa y los críticos de este sistema de utilización de mano de obra extranjera. El empleo de trabajadores filipinos se justificó por su competencia en el sector y por el hecho de que la empresa matriz, First Quantum, había trabajado con ellos en la construcción de otros proyectos mineros, especialmente en Zimbabue³⁶. Algunos sindicatos presentes en el lugar afirmaron la presencia de 2.000 trabajadores filipinos cuando la empresa aseguró que no eran más que unos pocos cientos. En cualquier caso, el uso de esta mano de obra extranjera no calificada ocurrió en detrimento de los empleos, si no locales, al menos nacionales.

Figura 5: Los campamentos de trabajadores de Minera Panamá ofrecen todos los servicios necesarios para la vida de los trabajadores



Fuente: Fotografías tomadas por el autor en 2018.

35 Contra una tasa del 10% prevista normalmente por el código laboral panameño.

36 Entrevista a Keith Green, country manager de Cobre Panamá, realizada por el autor del artículo el 28 de abril de 2018 en Ciudad de Panamá.

Nota: Los campamentos de trabajadores de Minera Panamá ofrecen todos los servicios necesarios para que los trabajadores vivan en el sitio: catering, relajación, comunicaciones, etc.

El control de la empresa sobre el enclave le permitió mantener una cierta opacidad en cuanto al número de trabajadores filipinos, que se mantuvieron durante toda su estancia en campamentos dentro de la ADP³⁷. Por su parte, los empleados panameños están sujetos a una lógica de *fly in/fly out*: permanecen en los campos durante tres semanas y luego regresan a casa durante siete días. Un servicio de transporte, proporcionado por la empresa, conecta las principales ciudades del país con la mina para asegurar el sistema. Los tres campamentos (3000, Dorado y Punta Rincón) brindan todos los servicios que necesitan los trabajadores: *catering* colectivo, minimercados, cibercafés, salas de entretenimiento con televisión, bar (sin alcohol), billar y fútbolín, y operan en total autonomía del territorio anfitrión (figura 6).

Más allá de la fragmentación territorial provocada por el aislamiento de las infraestructuras mineras, otro marcador del “rechazo” a la minería en el Atlántico panameño es el surgimiento de dinámicas de conflicto. Estos movimientos, repartidos a lo largo de las diferentes etapas de desarrollo de los dos proyectos extractivos, tienen la particularidad de ser de variada naturaleza e intensidad³⁸.

Por ejemplo, la llegada, en la década de 2000, de la empresa Petaquilla provocó el surgimiento de un grupo heterogéneo de oposición al proyecto, integrado por líderes campesinos, representantes de grupos indígenas y figuras locales de la Iglesia Católica. Su principal objetivo fue luchar por el cierre de la mina mediante el señalamiento del impacto ambiental de esta actividad. Pero el cambio del clero local, la falta de apoyo de las organizaciones medioambientales y sociales a escala nacional y las tensiones internas dentro del movimiento, particularmente en relación con las orientaciones estratégicas del comité, provocaron un progresivo debilitamiento del movimiento y llevaron a su desaparición.

Otro ejemplo es el movimiento social que opuso la empresa Mi-

³⁷ Durante una entrevista con un dirigente nacional del sindicato nacional de la construcción SUNTRACS, aseguró, con fotografías de apoyo, que la empresa *First Quantum* confiscaba los pasaportes de los trabajadores filipinos que venían a trabajar en el proyecto (entrevista con Erasmo Cerrud, secretario nacional de SUNTRACS, realizada el 24 de por el autor del artículo octubre de 2019).

³⁸ Para un análisis detallado de las dinámicas conflictivas, véase Fresneau (2022).

nera Panamá al Sindicato Único de Trabajadores de la Construcción y Similares (SUNTRACS), que constituye la principal dinámica conflictiva, por su intensidad, vinculada al proyecto Cobre Panamá. El conflicto, compuesto por varios episodios de tensión y violencia entre 2015 y 2018, fue también el que recibió mayor cobertura informativa, generó amplios debates en la sociedad panameña y, en ocasiones, una apasionada cobertura mediática. El sindicato denunciaba la situación social y laboral dentro del proyecto de Cobre Panamá. Más allá, el sindicato ofrecía, a escala nacional, un discurso de oposición de principio a las actividades mineras en general y al proyecto Cobre Panamá en particular³⁹. En esta perspectiva, SUNTRACS denunciaba tanto el impacto ambiental de la mina Cobre Panamá como el marco legal del proyecto.

3.2. Procesos de integración proteica de variada naturaleza e intensidad

Si, por una parte, algunas de las características de la mina de Cobre Panamá parecen diseñadas sin o contra el entorno que lo acoge y marca un cierto “rechazo”; por otra, es evidente la presencia de interacciones entre mina y territorio. Estas interacciones, que no son específicas de nuestro estudio de caso, son parte del surgimiento de políticas de RSE en el sector extractivo a partir de la década de 1990. La intermediación entre mina y territorio genera así un proceso de integración a diferentes escalas que es necesario analizar.

Analizar los procesos de integración de un espacio marginal inducidos por la implementación de un proyecto minero es una tarea difícil. Las dinámicas de integración son proteicas, se basan en procesos complejos y movilizan a numerosos actores (Sérandour 2020). En este artículo, movilizamos tres categorías para medir y analizar los procesos de integración inducidos por la mina de Cobre Panamá: la integración territorial, política y económica.

3.2.1. Integración territorial, sobre todo física

El principal factor de integración física de la región atlántica asociado a la mina de Cobre Panamá está ligado a la apertura de la zona

39 Entrevista a Erasmo Cerrud, subsecretario del SUNTRACS, realizada por el autor del artículo el 24 de octubre de 2019 en Ciudad de Panamá.

mediante la pavimentación, en 2015, del tramo de 38 kilómetros de la vía que une La Pintada con Coclesito. Esta nueva vía sustituye a la construida en la década de 1970 durante el desarrollo del proyecto PROESA (Bilbao 2017). Aunque esa vía supuso un primer paso para la apertura de la zona, lo accidentado del terreno, las fuertes precipitaciones de la zona y un mantenimiento deficiente hicieron que este eje vial fuera casi intransitable durante parte del año. Con la nueva vía, el tiempo de viaje pasó de unas seis horas a sesenta minutos para conectar ambos poblados.

Más allá de la apertura de la zona de Coclesito, toda la región costera de Donoso y Veraguas es objeto de un deseo estatal de integración física con el resto del territorio nacional. De hecho, el camino público construido por Minera Panamá hacia Coclesito se extiende desde un tramo privado hasta *Punta Rincón*, ubicado en las inmediaciones de Coclé del Norte en la costa atlántica. Si bien este camino es privado y de acceso no libre, es utilizado, en particular, por los habitantes de las pocas comunidades indígenas ubicadas dentro de la concesión minera.

Este proceso de integración física⁴⁰ también está asociado al desarrollo de la red de producción y distribución de electricidad a escala nacional y regional. Como se ha mencionado, las instalaciones industriales de la mina ubicadas en *Punta Rincón* incluyen una central eléctrica de carbón con una capacidad de 300 megavatios, que suministra electricidad a las distintas instalaciones de procesamiento de rocas. Sin embargo, dado que la potencia instalada supera el consumo de la mina, una parte de la electricidad producida se destina a la venta.

En un contexto de importante tensión en la red eléctrica, esta diversificación de ingresos representa, para Minera Panamá, una protección ante una posible caída de los precios del cobre. Así, la

40 Paralelamente, los poderes públicos vienen impulsando, desde hace varias décadas, una nueva versión de la Conquista del Atlántico centrada en el proyecto de construcción de dos nuevas carreteras (Bilbao 2017). El primero fue llevado en la década de 2010 por Ricardo Martinelli y Juan Carlos Varela, y conecta la localidad de Santa Fé de Veraguas con la localidad costera de Calovébora. El segundo, actualmente en construcción, consiste en la extensión de la carretera costera que conecta Colón con Miguel de la Borda hasta el pueblo de Belén, en el límite de la provincia de Veraguas. Las obras avanzan y una primera parte del movimiento de tierras ha permitido llegar a la comunidad de Coclé del Norte. Un paso importante en este proyecto fue la inauguración en Colón, en 2019, de un nuevo puente sobre el Canal de Panamá.

planta está conectada a la red eléctrica nacional y regional desde 2017. Una línea de alta tensión atraviesa la región hacia el interior del país hasta La Pintada, donde se ubica la estación de conexión a la red nacional (Gray, Lawlor y Stone 2019). El establecimiento de esta red permitió conectar la red eléctrica nacional a parte de las comunidades del distrito de Donoso, de la que hasta entonces estaban excluidas: este es, por ejemplo, el caso de la comunidad de Coclesito, que anteriormente era alimentada por generadores diésel que solo suministraban energía durante unas pocas horas al final del día.

El deseo de conectarse a la red eléctrica nacional y regional forma parte de una política más amplia de las autoridades panameñas, encaminada a producir cantidades significativas de electricidad para abastecer la red regional centroamericana cuya demanda viene creciendo fuertemente desde hace varias décadas (Bilbao 2017). Las plantas de producción de electricidad se multiplican, particularmente, en la zona atlántica panameña. La primera planta de gas natural licuado, con una potencia de 380 megavatios, fue inaugurada en 2020 en Colón; la empresa china Shanghai Gorgeous quiere construir en las cercanías una central eléctrica del mismo tipo, de 330.000 millones de megavatios.

Por otra parte, en las provincias de Veraguas, Coclé y Colón, se están desarrollando numerosos proyectos de represas hidroeléctricas, así como de energía eólica. Para interconectar estos nuevos medios de producción entre sí y con la red regional, el Estado prevé la construcción de una cuarta línea de alta tensión que conectará la estación transformadora de la capital con la de Chiriquí, cerca de la frontera con Costa Rica. El trazado provisional prevé, en particular, conectar la estación transformadora de La Pintada, creada con motivo de la puesta en servicio de la central de carbón de Punta Rincón.

Un último factor de integración física fue la instalación de una red de telefonía móvil, realizada conjuntamente por la Minera y la telefónica Tigo en 2016. Tras haber carecido antes de medios de comunicación, la nueva red de telefonía móvil cubre por un lado las zonas operativas, pero también a las comunidades aledañas a Coclesito. En 2021, la red fue mejorada con el servicio LTE gracias al apoyo financiero de Minera.

3.2.2. *Un proceso de integración política marcado por el deseo de captar la renta minera local*

El proceso de integración del Atlántico panameño al territorio nacional se caracteriza también por su dimensión política. Esta dimensión se hace visible en la modificación, en 2018, del marco político-territorial de la provincia en la que se ubica la mina Cobre Panamá. El 20 de febrero de ese año, la Asamblea Nacional aprobó la Ley 11, que establece la creación de un nuevo distrito dentro de la provincia de Colón: el distrito Omar Torrijos Herrera. Los límites de este último corresponden a uno de los corregimientos de Donoso, el corregimiento de San José del General.

Esta iniciativa nació del deseo de las autoridades locales de responder a una división territorial que enfrentaba Donoso. De hecho, este distrito se organiza en torno a dos zonas diferenciadas de asentamiento y actividad que el transporte tiene dificultades para conectar:

- Por un lado, está la costa atlántica, donde se ubican la cabecera del distrito, en Miguel de Borda, y varios núcleos de población localizados a lo largo de la carretera costera que la une con el pueblo de Colón. Aquí se concentran las principales actividades económicas estrechamente relacionadas con la ciudad de Colón, a unas dos horas en auto⁴¹. Además, el área incluye, al oeste, varios pueblos costeros aislados por no estar vinculados a la carretera costera: Diego, Platanal, Coclé del Norte, Caimito, Palmilla y Belén. Estos asentamientos se vinculan con el resto del territorio por vía marítima, mediante pequeñas embarcaciones hasta Miguel de la Borda y, de allí, a Colón por carretera. También se vinculan por vía fluvial con dirección sur hacia Coclesito y, de allí, a La Pintada por carretera. En ambos casos, las condiciones de navegación dependen del clima, en un caso, o del caudal de los ríos.
- Por otro lado, la zona situada en los alrededores de Coclesito mira hacia la vertiente del Pacífico, al interior del país, en particular hacia la localidad de Penonomé, con la que está conectada, desde 2015, por la carretera construida con ayuda de la minera Cobre Panamá (*cf. supra*).

41 El tiempo de viaje se redujo notablemente tras la apertura, en 2019, del Puente Atlántico que cruza la entrada atlántica del Canal.

Estas dos zonas de asentamiento están separadas por un bosque tropical primario particularmente denso y difícil de cruzar. Para llegar desde Coclesito a la cabecera del distrito, es necesario sortear este obstáculo utilizando la carretera Panamericana hasta la capital para, desde allí, cruzar el Istmo hasta Colón y seguir por la carretera de la Costa hasta Miguel de La Borda, en un viaje que toma unas diez horas. La otra opción es bajar en lancha por el río Coclé hasta el pueblo costero de Coclé del Norte y tomar allí una lancha hasta Miguel de la Borda. También, en este caso, el viaje dura varias horas, no siempre es viable y tiene un costo importante⁴². Ante esta dificultad de acceso, los funcionarios electos del corregimiento de San José del General, que llevaron a cabo el proyecto de creación de un nuevo distrito, plantearon la necesidad de establecer sucursales de instituciones estatales propias de la condición de cabecera del distrito, como los ministerios de Educación, Desarrollo Agropecuario y Salud, para obtener un mejor acceso a servicios públicos.

Con todo, la división territorial generada por la creación del distrito no explica por sí sola la formación del mismo, cuyo proyecto data de principios de los años 2000. Resulta evidente que el desarrollo de las actividades mineras, y en particular el proyecto Cobre Panamá, tuvo un papel detonante en el proceso de modificación del marco político-territorial de este espacio. Ese papel se vio acentuado por el sentimiento de injusticia de la población y las autoridades locales con respecto a la distribución de los ingresos mineros generados por el proyecto Cobre Panamá. El distrito es beneficiario de una parte de la renta minera, que consiste en el impuesto de construcción durante la fase de construcción de la mina, y el 2% del valor producido por la misma cuando entre en operación⁴³.

Sin embargo, funcionarios electos y vecinos de la zona interior del distrito de Donoso cuestionan que el uso de estos ingresos sea determinado por la cabecera ubicada en la zona costera. Al respec-

42 Cuesta alrededor de 400 a 500 dólares para viajar por río y luego por mar (entrevista realizada por el autor del artículo al vicecalde del distrito de Donoso el 20 de marzo de 2018 en Coclesito).

43 El distrito celebró inicialmente un acuerdo en 2014 con la empresa Inmet para pagar el impuesto de construcción a tanto alzado: acordó pagar una cantidad de 8 millones de dólares para obtener un permiso de construcción global. Cuando los planes de la mina fueron modificados tras la reanudación del proyecto por *First Quantum*, las autoridades locales quisieron renegociar este acuerdo, lo cual fue rechazado (entrevista al Representante de San José del General, realizada por el autor del artículo el 7 de abril de 2018 en Coclesito).

to, estiman que están sujetos a las externalidades negativas generadas por el proyecto (contaminación, desorden social, *etc.*), mientras reciben únicamente una parte considerada insuficiente de estos ingresos, distribuida entre los corregimientos de la zona costera y la zona interior.

En cuanto a los impuestos, se distribuyen entre todos los corregimientos. Entonces [con la creación del nuevo distrito], recibiremos más impuestos. Mire, Coclesito es uno de los corregimientos que más impuestos paga al distrito. Cada dos meses viene aquí el recaudador de impuestos y recauda 1000 o 2000 dólares para llevarlos a la cabecera. Pero en el otro sentido, no recibimos nada, ni siquiera cinco dólares para comprar una pala.⁴⁴

Este extracto de la entrevista muestra claramente que la cuestión fiscal está en el centro de las motivaciones para la creación del nuevo distrito. Sin embargo, este reclamo fiscal se ve acentuado por el alquiler pagado por la empresa minera, como lo ilustra este otro extracto de la entrevista:

¿Por qué el dinero que la mina paga al distrito debería dividirse en partes iguales entre los corregimientos? Hay que darle más a Colclé del Norte, en San José del General. Porque son las comunidades afectadas [por la mina] son los más pobres, donde hay mayor necesidad. Creo que la renta no debería repartirse equitativamente, que debería haber una excepción para nosotros.⁴⁵

El pago del impuesto de construcción y su uso por parte del distrito también son objeto de un amargo conflicto entre las autoridades locales y Minera Panamá. El distrito exige a la empresa varios millones de dólares en facturas impagadas, pero esta alega que el distrito incurrió en irregularidades en su uso. De hecho, los dirigentes distritales son objeto de numerosas acusaciones de malversación de fondos públicos (Testa 2016).

Cabe decir, por tanto, que la creación de este distrito parece ser un cambio importante en la distribución local de los ingresos mineros. Si hasta ahora las sumas involucradas eran relativamente pequeñas, el inicio de la producción implicará la transferencia de

44 Entrevista realizada por el autor del artículo a un funcionario del corregimiento San José del General el 20 de marzo de 2018 en Coclesito.

45 Entrevista realizada por el autor del artículo a líder comunitario de Coclesito el 21 de marzo de 2018 en Coclesito.

cantidades de una magnitud completamente diferente. Las estimaciones de la renta que recibirá el distrito son del orden de 10 a 30 millones de dólares al año, frente a un presupuesto actual de 220.000 dólares⁴⁶.

Este cambio de marco político-territorial supone, por tanto, un cierto “acortamiento” del circuito de los ingresos mineros. El nuevo distrito al que se destina la renta corresponde ahora al territorio en las inmediaciones del derecho de vía minero. A nivel local, casi todos los actores entrevistados en el marco de esta encuesta plantean la idea de que el impacto de esta renta en el desarrollo local será aún más significativo, en particular, porque está mejor controlado por sus habitantes.

Aun así, ciertos actores fuera del distrito adoptan una visión más matizada, en particular ciertas ONG ambientales nacionales. Estas últimas destacan el riesgo de la creciente influencia que podría tener la empresa minera para apoderarse del nuevo distrito y de sus funcionarios electos, cuyo peso demográfico, político y económico puede parecer débil ante una empresa minera multinacional que desarrolla un proyecto minero de esta escala. Desde esta perspectiva, el otorgamiento de permisos ambientales, permisos de construcción, *etc.*, podría resultar más fácil para la empresa. Si Minera Panamá afirma que no está involucrada en este nuevo proyecto de distrito y que no brinda ningún apoyo particular, es dudoso que no vea esta iniciativa con buenos ojos en términos de la continuación del proyecto minero.

3.2.3. Integración económica

La cuestión de la dinámica económica inducida a diferentes escalas por las actividades extractivas está en el centro de los debates y controversias sobre el desarrollo de la minería. La mina Cobre Panamá no es una excepción, pues los opositores al proyecto a menudo destacan la debilidad del desarrollo económico de Donoso. Sin embargo, no es fácil medir el grado de integración económica generado por el desarrollo de la mina Cobre Panamá. Además de las dificultades de acceso a datos cuantitativos, la temporalidad del proyecto, cuya fase de explotación comenzó en 2019, no permite

46 Entrevista a Ricardo Panay, presidente de la Asociación de Municipios de Panamá, realizada por el autor del artículo el 8 de marzo de 2018 en Ciudad de Panamá.

tener una perspectiva sobre la dinámica de desarrollo económico inducida por la mina en la región⁴⁷. Aun así, cabe destacar ciertas dinámicas sorprendentes.

A nivel nacional, el impacto del proyecto en la economía panameña es considerable a la escala de una sola empresa. El costo de construcción de la mina, que asciende a aproximadamente 6.700 millones de dólares, representa la mayor inversión privada realizada en Panamá. En comparación, es superior a lo invertido en las obras de ampliación del Canal de Panamá entre 2007 y 2016, que ascendió a 5.200 millones de dólares. Aunque principalmente concentrado espacialmente dentro del perímetro del enclave minero, estas inversiones tienen un impacto macroeconómico debido a su rango de megaminería. La minera estima que el valor agregado de la inversión (es decir, las sumas gastadas con proveedores nacionales, en salarios, impuestos y contribuciones al Fondo de Seguridad Social, *etc.*) asciende a 1.8 mil millones de dólares (Green 2020).

La fase de explotación de la mina también dejará una huella duradera en los indicadores macroeconómicos panameños. La producción anual prevista de 320.000 toneladas de cobre y 100.000 onzas de oro tiene un valor estimado de \$2 mil millones (El Capital Financiero 2019). Según las proyecciones económicas, la mina Cobre Panamá, por sí sola, representará entre el 3,5% y el 4% del PIB nacional durante los próximos cuarenta años –o, incluso, setenta años si se prorroga el proyecto (Muñoz Rivera 2021). El distrito Omar Torrijos Herrera se convertiría así, debido a la actividad minera, en uno de los principales contribuyentes a la producción de la riqueza nacional.

El impacto macroeconómico de la mina Cobre Panamá solo puede ser comprendido a largo plazo. La empresa, por su parte, señala que su actividad continuará durante un período en el que se sucederán al menos ocho gobiernos nacionales.

La integración económica de la región, tanto a nivel nacional

⁴⁷ Las cifras que figuran en los párrafos siguientes revelan la dificultad de acceder a datos cuantitativos. Proviene de un informe sobre el impacto económico de la mina Cobre Panamá sobre la economía nacional elaborado en 2020 por INDESA, firma panameña de análisis económico y financiero. Es citando las cifras de este estudio que la empresa utiliza con mayor frecuencia para demostrar los aportes de la mina a la economía panameña. Sin embargo, nunca ha sido posible encontrar rastros de este estudio en otros lugares que no sean las citas realizadas por Minera Panamá. Por tanto, los métodos de diseño de las figuras propuestos en el estudio no son verificables.

como local, también se mide por los empleos generados por la mina. Durante la fase de construcción, Minera Panamá llegó a tener hasta 13.000 empleados, en gran parte en el sector de la construcción (Green 2020). Según la empresa, 1.500 de estos empleados provienen de diferentes comunidades vecinas a la mina⁴⁸. Los empleos directos e indirectos representan un total de 39.000 puestos (*ibídem*). Durante la fase de producción, la plantilla estimada ronda los 4.500 empleados permanentes. A escala del territorio de Donoso, los niveles de inversión de Minera Panamá para la construcción de la mina son de tal magnitud que, más allá de su capacidad de inducir sinergia económica local, las repercusiones para un territorio rodeado en situación marginal son, en todo caso, notables.

3.3. Mecanismos de gestión de solicitudes como privatización de la gobernanza de las relaciones comunitarias

Uno de los métodos de interacción entre las empresas mineras y las comunidades locales es el de las políticas de RSC. Tales políticas se desarrollaron en América Latina a partir de la década de 1990 para abordar las crecientes críticas al sector, particularmente el bajo impacto positivo en las comunidades circundantes a las minas. Con el advenimiento del Estado neoliberal y su repliegue de la actividad productiva, la RSC se convirtió en una modalidad de intervención de las empresas en sus zonas de actuación. Por tanto, puede ser analizada como una herramienta multifacética de control territorial para determinar, así sea parcialmente, la dinámica de integración social inducida por un proyecto minero.

La política de RSC de la mina Cobre Panamá se formalizó durante el desarrollo, en 2006 y 2007, de la Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto cuando aún era propiedad del Inmet. La consultora ambiental internacional Golder Associates, entonces encargada del EIA, realizó un trabajo de “mapeo social” e identificó las necesidades de las comunidades de la zona. Este trabajo da como resultado la formación de un “sistema de gestión social” en el que se basa la política de RSC de la empresa (First Quantum s.f.).

La EIA determinó un área de evaluación que corresponde al pe-

48 Sin embargo, no menciona el uso significativo de trabajadores que trajo especialmente de Filipinas.

rímetro estimado del territorio impactado por el desarrollo de la mina desde el punto de vista social, económico y ambiental. Para este espacio, el documento enumera veinte comunidades agrupadas en cinco categorías (Golder Associates 2010b):

- Comunidades en proximidad directa al proyecto
- Comunidades indígenas ubicadas en el proyecto
- Comunidades ubicadas a lo largo del camino de acceso a la mina
- Comunidades de La Pintada y de Penonomé
- Comunidades costeras

Estas comunidades forman la base de la política de RSC de Cobre Panamá. Esa política centra su acción en seis “pilares”: educación, bienestar y salud, desarrollo socioeconómico, infraestructura, relaciones comunitarias y reubicación comunitaria. A partir de esos pilares, la política se expresa en 115 compromisos socioambientales de la compañía hacia las “comunidades de interés” (Golder Associates 2010a) (cuadro 1). El presupuesto asignado a esos compromisos ha oscilado entre 3 y 5 millones de dólares desde que comenzó la construcción, aunque tienden a disminuir a medida que se acerca el final de la fase de construcción⁴⁹. Si el presupuesto puede parecer insignificante en comparación con la inversión total de 6.6 mil millones de dólares, resulta sustancial en comparación con los aportes del Estado a los programas de desarrollo socioeconómico en la zona.

El sexto pilar de la política de RSC de Minera Panamá son las relaciones comunitarias. Su objetivo es mantener relaciones “armoniosas” y “horizontales” (First Quantum, s.f.) con las partes interesadas locales. En concreto, se trata principalmente de respuestas a solicitudes específicas realizadas por las comunidades a la empresa minera.

Estas solicitudes pueden ser de muy diversa índole, desde la construcción de un campo deportivo hasta la mejora de una carretera, la renovación de un cementerio o el apoyo a un acto cultural.

⁴⁹ Entrevista realizada por el autor del artículo al gerente de relaciones comunitarias de Cobre Panamá el 3 de abril de 2018 en Coclesito. Sin embargo, esta cifra debe ponerse en perspectiva porque alrededor de la mitad de este presupuesto corresponde a apoyo logístico al Ministerio de Obras Públicas (MOP): transporte de rocas desde la mina para la construcción de carreteras, préstamo de equipos, etc.

Cuadro 1. Los pilares de la política de RSC de Minera Panamá

Pilares de la política de RSC	Programas	Acciones concretas
Educación	Programa de becas desde primaria hasta secundaria	Los estudiantes de la zona de influencia de la mina pueden recibir, bajo ciertas condiciones, una beca que va desde \$130 por semestre en la escuela primaria hasta \$150 en la secundaria ⁷ .
	Programa de becas para estudios especializados en educación superior (ingeniería de minas, topografía, ciencias ambientales, etc.)	Los estudiantes de la zona de influencia de la mina pueden recibir, bajo condiciones, una beca de \$450 por semestre en la Universidad. Algunos estudiantes recibieron una beca para estudiar en Estados Unidos en campos de especialización en ingeniería de minas.
	Programa “Escuelas Integrales”	La empresa ha financiado el desarrollo de huertas y granjas ganaderas en escuelas del área de influencia con el objetivo de brindar una fuente de alimentación a los estudiantes más pobres.
	Programa de alfabetización	Identificación de personas analfabetas y prestación de apoyo
Desarrollo socioeconómico	Programa de agroextensivismo	Creación de DONLAP, la asociación de productores de Donoso y La Pintada. Esto abastece a Minera Panamá con productos agrícolas
Bienestar y salud		Implementación de giras médicas en las comunidades indígenas de la concesión Implementación de campañas de vacunación Suministro de productos sanitarios

Cuadro 1. Los pilares de la política de Minera Panamá (continuación)

Pilares de la política de RSC	Programas	Acciones concretas
Infraestructuras		<p>Asfaltado de la vía que une Penonomé con Coclesito</p> <p>Construcción de un puente</p> <p>Conexión a la red eléctrica nacional</p> <p>Instalación de la red telefónica LTE</p> <p>Construcción de infraestructura deportiva.</p>
Reubicación de comunidades indígenas		<p>Dos comunidades indígenas, <i>Chichime</i> y <i>Petaquilla</i>, ubicadas en el área de desarrollo del proyecto, fueron reubicadas en las cercanías.</p>
Relaciones comunitarias		<p>Creación de <i>Comités de Participación Comunitaria (CPC)</i> para recibir solicitudes específicas de las comunidades dentro del perímetro estimado del territorio impactado por el desarrollo de la mina.</p>

a/ El programa limita el otorgamiento de becas a un niño por familia, excepto en las comunidades indígenas donde se trata de todos los niños. El premio también está condicionado a los resultados académicos.

Fuentes: entrevistas realizadas por el autor del artículo con los distintos gerentes de los programas de RSC de Minera Panamá, First Quantum (s.f.), Bureau du conseiller RSE (2016).

Para ello, Minera Panamá ha construido un mecanismo de supervisión de estas solicitudes a partir de capacitaciones en las comunidades de *Comités de Participación Comunitaria* (CPC).

El CPC pretende ser una organización representativa de la comunidad cuyo liderazgo es designado por los líderes de todos los comités ciudadanos de una comunidad. Los comités ciudadanos corresponden a las “organizaciones de base” de la vida comunitaria en Panamá. De hecho, cada sector de la vida cotidiana está gestionado por un comité que representa a los usuarios de la comunidad: asociación de padres, comité de gestión del agua, comité del cementerio, comisión religiosa, comité de deportes, etc.

El CPC desempeña un papel de intermediación entre la comunidad y la empresa y debe, en particular, clasificar, desarrollar y transmitir las solicitudes de la comunidad a la misma. A continuación se produce un diálogo entre los dos actores, durante el cual estas solicitudes generalmente se redefinen (la mayoría de las veces hacia abajo) y se priorizan:

Tomemos el ejemplo de la comunidad de Cascajal. Ellos crearon su CPC en 2015. Bueno, luego nos reunimos con ellos e hicieron su pliego de demandas. Una lista real para Papá Noel, “Quiero quiero quiero”, hubo alrededor de 40 solicitudes. Entonces les digo: “Bien, de esta lista a Santa, ¿cuáles son tus tres prioridades? ¿Cuál es más importante?”. Me hablan de la escuela, del cementerio y de la construcción de un puente peatonal. Entonces les pregunto cuál de estas prioridades es la más importante, ¿con cuál empezamos?⁵⁰

Una vez realizadas oficialmente, las solicitudes son arbitradas internamente por la oficina de relaciones comunitarias de la empresa. Este arbitraje sigue siendo relativamente vago: según la empresa, se basa en criterios de equidad entre comunidades y “viabilidad económica”.

Con algunas excepciones⁵¹, todas las comunidades del área de influencia de la mina crearon un CPC, que de hecho se ha convertido en el marco preferente para la relación entre empresa y comunidad. Sin embargo, este modo de operación tiene la particularidad de sustraerse del marco institucional y democrático panameño. Si bien se apoya en organizaciones de base arraigadas localmen-

50 Entrevista a un empleado de la oficina de relaciones comunitarias de Minera Panamá, realizada por el autor del artículo en Coclesito el 4 de abril de 2018.

51 Excepciones notables son Coclesito y todas las comunidades Ngöbe-Buglé.

te, excluye a los diferentes estratos político-administrativos y a los representantes oficiales del Estado, algunos de los cuales podrían ocupar este papel⁵².

Así, la implementación de este marco por parte de Minera Panamá parece corresponder a lo que Szablowski (2018) describe como la *privatización de la gobernanza* de las relaciones comunitarias mediante las herramientas diseñadas e implementadas por la empresa minera, las cuales gobiernan las solicitudes de la comunidad en detrimento de los circuitos institucionales tradicionales. Esta privatización permite a la empresa minera aumentar su control sobre las relaciones y demandas comunitarias. Los CPC solo existen porque son reconocidas por la empresa (su legitimidad, a veces, es cuestionada localmente), a la cual le ofrecen un marco para negociar demandas, donde las diferentes comunidades están aisladas unas de otras y, por lo tanto, en una posición relativamente débil. Con ello, el CPC tiende a compartimentar el marco de negociación al excluir a la comunidad de posibles recursos.

Este proceso tiene el efecto de colocar a la empresa extractiva en el centro de las relaciones entre las comunidades locales y el Estado y sus instituciones. La empresa minera se convierte, en determinadas situaciones, en intermediaria entre las instituciones estatales y las comunidades locales. Varios proyectos implementados en el marco del CPC y apoyados por la empresa ilustran esta situación. En la mayoría de las solicitudes comunitarias relacionadas con necesidades básicas, de las cuales el Estado es garante (acceso a agua potable, educación, infraestructura, *etc.*), el Estado debe estar involucrado (al menos desde el punto de vista administrativo) cuando las comunidades hacen estas solicitudes a la empresa. Así, más allá de financiar estas solicitudes, el papel de la empresa extractiva es contactar a las instituciones involucradas (Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Obras Públicas, *etc.*) para permitir la implementación de estos proyectos.

Cuando tenemos una solicitud de un CPC, nos reunimos y la estudiamos. Estamos mirando para ver si es viable o no. También analizamos si otros actores deberían participar. Por ejemplo, en [la

52 El nivel institucional panameño más bajo es el del corregimiento, encabezado por un representante o corregidor (nombrado por el alcalde del distrito). Su función es, en particular, según la Constitución, promover el desarrollo comunitario y la gestión de conflictos. En el caso de las comunidades más aisladas, un regidor podrá ser designado por el representante.

comunidad de] Ranchería, nos piden que construyamos un salón de clases. Entonces vamos al Ministerio de Educación, y les decimos: “Necesito los planos y la autorización de construcción”, porque no somos nosotros quienes lo vamos a diseñar, cuesta dinero y tiempo. [...] El criterio fundamental es que, si le pides algo a la empresa, tiene que haber un aporte del gobierno y un aporte de la comunidad⁵³.

Este papel de intermediario involucra, en ocasiones, misiones muy básicas del Estado. En determinadas comunidades Ngöbe-Buglé ubicadas dentro del área de concesión, una parte importante de sus habitantes no tiene existencia legal. Varios integrantes de la comunidad no están inscritos en el registro civil por no poder acceder a instituciones⁵⁴. Para superar esta situación, la empresa, dentro de su labor de RSC, está poniendo en marcha un sistema de vehículos que llevará a estas personas al Tribunal Electoral para que puedan obtener sus documentos de identidad. De este modo, una función tan básica como llevar un registro civil pasa a depender de la política de RSC de una empresa extractiva.

4. CONCLUSIÓN

Este artículo ha descrito la dinámica multifacética de la inclusión de un proyecto minero en el espacio local, cuestionando las modalidades de construcción de un nuevo territorio de extracción organizado por y para la explotación de los recursos mineros. Para ello, situamos el desarrollo de la actividad minera en la región atlántica, dentro de un proceso más amplio de voluntad de integración territorial y política, de una zona hasta ahora en situación marginal respecto al territorio nacional. Esto demuestra cómo la minería puede movilizarse en una estrategia política de reorganización territorial y pleno ejercicio de la soberanía nacional sobre un área.

Esta estrategia política, que abarca varias décadas, se basa en una gobernanza extractiva local centrada en un contrato extractivo, en este caso el contrato o Ley 9. La principal característica de este arreglo jurídico-institucional es permitir extraer el proyecto minero del marco legal minero panameño. Esta disposición permite, a la empresa, beneficiarse de condiciones jurídicas especialmente fa-

53 Entrevista realizada por el autor del artículo en Coclesito el 3 de abril de 2018 a la encargada de relaciones comunitarias de Cobre Panamá.

54 Entrevista realizada por el autor del artículo en Coclesito el 3 de abril de 2018 a la encargada de relaciones comunitarias de Cobre Panamá.

vorables para el desarrollo de su proyecto minero, pero también determinar en parte las condiciones de inscripción local de este proyecto.

El ejemplo del desarrollo de la mina Cobre Panamá en la región atlántica panameña demuestra la complejidad de los procesos territoriales inducidos por la inserción de actividades extractivas y la dificultad de situar el cursor en el espectro del soborno y el rechazo. Por un lado, el diseño de la infraestructura minera de Cobre Panamá responde a una lógica de aislamiento e inmunización respecto de su territorio anfitrión, el cual busca protegerse de sus amenazas y peligros mediante diferentes mecanismos. Por otro lado, la inserción de un proyecto extractivo a gran escala en un espacio de los márgenes nacionales produce necesariamente una integración territorial de variada naturaleza e intensidad.

Más allá de esta observación, hemos demostrado que las modificaciones a los diferentes marcos de gobernanza, es decir, la evolución del marco político-administrativo y de los marcos de gestión de las relaciones comunitarias, son una de las modalidades de integración territorial. Estas dinámicas de integración son, en particular, el resultado de una privatización de la gobernanza local mediante el establecimiento, por parte de la empresa, de mecanismos específicos de supervisión de las relaciones comunitarias. Esta privatización refleja el lugar central que ocupa la empresa minera en el ámbito local, convirtiéndose en un actor que desempeña un papel de intermediación entre las comunidades locales y las instituciones estatales.

BIBLIOGRAFÍA

- Amilhat Szary, Anne-Laure. 2010. «Les entreprises minières dans la gouvernance territoriale - Entre négociations de pouvoir et rivalités territoriales, qui porte le développement aux habitants ?». *Revue Géographique de l'Est* 50: 3–4. <https://doi.org/10.4000/rge.3132>.
- Bebbington, Anthony. 2010. «Extractive industries and stunted states: conflict, responsibility and institutional change in the Andes». En *Corporate Social Responsibility: Discourses, Practices and Perspectives*, de Peter Dobers y Delyse Springett, 97–115. Londres: Universidad de Manchester.
- Bilbao, Guido. 2017. «La Conquista Del Atlántico». Acceso en junio del 2024. <http://pulitzercenter.shorthand.com/laconquista/index.html>.

- Bureau du Conseiller RSE. 2016. «Aperçu du voyage au Panama». Ottawa. Acceso en junio del 2024. https://www.international.gc.ca/csr_counsellor-conseiller_rse/trip_overview_Honduras-aperçu_voyage_Honduras.aspx?lang=fra
- Carse, Ashley. 2012. «Nature as Infrastructure: Making and Managing the Panama Canal Watershed». *Social Studies of Science* 42, n.o 4: 539–63. doi:10.1177/0306312712440166.
- Castro Herrera, Guillermo. 1981. *El desarrollo del Atlántico panameño: elementos para una estrategia*. Panamá: PROESA.
- Castro Herrera, Guillermo. 2007. *El agua entre los mares: la historia ambiental en la gestión del desarrollo sostenible*. Panamá: Editorial Ciudad del Saber.
- Castro Herrera, Guillermo. 2018. «Panamá, un territorio en tres tiempos». *Tareas*, n.o 158: 5–15.
- Cobre Panama. 2021. «Minería: Mitos y Realidades - ¿Cuál es su rol en la economía panameña». Video de YouTube, 8 de marzo. <https://www.youtube.com/watch?v=Hpfedy0wrrpY&t=612s>.
- Donner, Nicolas. 2011. «Notes Sur La Dimension Immunitaire Des Enclaves Pétrolières» *EchoGéo*, n.o 17 : 1-26. <https://doi.org/10.4000/echogeo.12555>
- Donner, Nicolas. 2014. «La clé des champs : enclavement et immunité territoriale de l'exploitation pétrolière en Afrique centrale (Tchad, Guinée Équatoriale, São Tomé et Príncipe)». Tesis doctoral. Universidad de París 1. <http://www.theses.fr/2014PA010607>.
- El Capital Financiero. 2019. «La reactivación económica y el proyecto Cobre Panamá». *El Capital Financiero*, junio 2. Acceso en junio del 2024. <https://elcapitalfinanciero.com/la-reactivacion-economica-y-el-proyecto-cobre-panama/>.
- First Quantum. s.f. “Asuntos comunitarios”. Documento interno de presentación del sistema de gestión social (inédito).
- Fouquet, Marine, Gilles Lhuilier y Olivier Meier. 2019. «Les choix stratégiques dans les contrats extractifs internationaux». *Management International* 22: 42–55. <https://doi.org/10.7202/1062493ar>.
- Fresneau, Jérôme. 2022. «Conflits socio-environnementaux et recomposition des espaces de gouvernance en Amérique centrale». Tesis doctoral. Universidad de París Cité.
- Garibay, David y Lucile Medina. s.f. «Panama». *Encyclopædia Universalis en ligne*. Acceso en junio del 2024. <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/panama/>.

- Göbel, Barbara. 2013. «La minería del litio en la Puna de Atacama: interdependencias transregionales y disputas locales». *Iberoamericana* 13: 135–49. DOI:[10.18441/IBAM.13.2013.49.135-149](https://doi.org/10.18441/IBAM.13.2013.49.135-149).
- Golder Associates. 2010a. «Anexo XX : Línea Base de Socioeconomía. Estudio de impacto ambiental y social - Proyecto Mina de Cobre Panamá». Estudio de impacto ambiental.
- Golder Associates. 2010b. «Estudio de impacto ambiental y social - Proyecto Mina de Cobre Panamá». Estudio de impacto ambiental.
- Gray, David, Michael Lawlor y Robert Stone. 2019. «Cobre Panamá project NI 43-101 Technical Report». Reporte técnico.
- Green, Keith. 2020. «Caso real: Cobre Panama. 1er Foro Empresarial “Estrategias Público – Privadas para la Reactivación Económica” (CONEP)». Video de YouTube, 19 de noviembre. <https://www.youtube.com/watch?v=0LlfUjkQZDU>.
- Grésillon, Étienne, Frédéric Alexandre y Bertrand Sajaloli. 2016. *La France des marges*. Malakoff: Armand Colin.
- Gross, Caroline. 2004. «Using the Trees to Understand the Forest: Evaluating the Risks of the Panama Canal Amplification Project». *Independent Study Project (ISP) Collection*, no. 518: 32.
- Hernández, Alex. 2020. «Mina resiste embate de Covid-19». La Prensa Panamá, 16 de agosto de 2020. Acceso el 04 de julio de 2024. <https://www.prensa.com/impresa/economia/mina-resiste-embate-de-covid-19/>.
- Herrera, Ligia, Carmen Miró y Guillermo Castro Herrera. 1985. *Medio Ambiente y Sociedad en el Atlántico Centro Occidental de Panamá*. Panamá: BNP-PROESA.
- Jiménez Montero, Manuel de Jesús, Javier Ramírez Juárez, Benito Ramírez Valverde, Juan Pablo Martínez Dávila y José Arturo Méndez Espinoza. 2012. «Comunidad y acción colectiva campesina en Donoso, República de Panamá». *Ambiente y Desarrollo* 16, no. 31: 39–55.
- Laforce, Myriam, Bonnie Campbell y Bruno Sarrasin, eds. 2012. *Pouvoir et régulation dans le secteur minier: leçons à partir de l'expérience canadienne*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Magrin, Géraud. 2013. *Voyage en Afrique rentière: une lecture géographique des trajectoires du développement*. París: Publications de la Sorbonne.
- Muñoz Rivera, Damarys. 2021. «La minería: una industria en franco crecimiento». En *Segundos*, 29 de enero. Acceso en junio de 2024. <https://ensegundos.com.pa/2021/01/29/la-mineria-una-industria-en-franco-crecimiento/>

- Redwood, Stewart D. 2020. «The history of mining and mineral exploration in Panama: From Pre-Columbian gold mining to modern copper mining». *Boletín de la Sociedad Geológica Mexicana* 72 n.o 3: 1-62. DOI: [10.18268/BSGM2020v72n3a180720](https://doi.org/10.18268/BSGM2020v72n3a180720).
- Rossi, Magali, Marie Forget, Yann Gunzburger, Kristina Maud Bergeron, Agnès Samper y Estelle Camizuli. 2021. «Trajectories of Mining Territories: An Integrated and Interdisciplinary Concept to Achieve Sustainability». *The Extractive Industries and Society* 8, n.o 1: 1–7. DOI: [10.1016/j.exis.2021.01.006](https://doi.org/10.1016/j.exis.2021.01.006).
- Sérandour, Audrey. 2020. «Le “triangle du lithium” à l’heure globale. Marges et intégrations territoriales (Argentine, Bolivie, Chili)». Tesis doctoral. Universidad de París 1 Panthéon-Sorbonne.
- Svampa, Maristella. 2011. «Néo-« développementisme » extractiviste, gouvernements et mouvements sociaux en Amérique latine». Traducido por Georges Durand. *Problèmes d’Amérique latine* 81, no. 3: 101–27.
- Szablowski, David. 2007. *Transnational law and local struggles: mining, communities, and the World Bank*. Portland: Hart Pub.
- Szablowski, David. 2018. «‘Legal Enclosure’ and Resource Extraction: Territorial Transformation through the Enclosure of Local and Indigenous Law». *The Extractive Industries and Society* 6, n.o 3: 722–732. DOI: [10.1016/j.exis.2018.12.005](https://doi.org/10.1016/j.exis.2018.12.005).
- Szablowski, David y Bonnie Campbell. 2019. «Struggles over Extractive Governance: Power, Discourse, Violence, and Legality». *The Extractive Industries and Society* 6, n.o 3: 635–41. DOI: [10.1016/j.exis.2019.06.009](https://doi.org/10.1016/j.exis.2019.06.009).
- Testa, Marlene. 2016. «Fiscalía de Cuentas solicita auditar al Municipio de Donoso». *La Estrella de Panamá*, 22 de agosto. Acceso en junio del 2024. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/160822/cuentas-auditar-fiscalia-solicita>.
- Van Vliet, Katrina. 2012. «Inmet’s Cobre Panama Mine and Protected Area Integrity : Unaddressed Issues and Impacts». Tesis de maestría. McGill School of the Environment.
- Zimbalist, Andrew y John Weeks. 1991. *Panama at the Crossroads: Economic Development and Political Change in the Twentieth Century*. Berkeley: University of California Press.

JÉRÔME FRESNEAU es doctor e investigador en geografía. Su tesis se centra en los conflictos mineros y la gobernanza extractiva en Centroamérica. Se ha especializado en el estudio de políticas mineras y el análisis de conflictos socioterritoriales. Ahora es estu-

diante de posdoctorado en la Universidad de Guyana Francesa y está realizando un estudio para objetivar los desafíos de la minería en esta región.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9420-1265>

AGRADECIMIENTOS. Este artículo es parte de los resultados de mi tesis doctoral realizada en la Universidad Paris Cité, laboratorio CESSMA (Centro de Estudios de Ciencias Sociales sobre los Mundos Africano, Americano y Asiático). Esta investigación recibió apoyo financiero del CEMCA (Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos), del CESSMA, del Instituto de Escuelas de Doctorado (IED) de la Universidad Paris Cité y de la Fundación Jean Walter Zelidja. También agradezco a los coordinadores de este número del ACIEP Janett Vallejo e Ingreet Cano Castellanos y a los revisores de este artículo por sus comentarios constructivos.